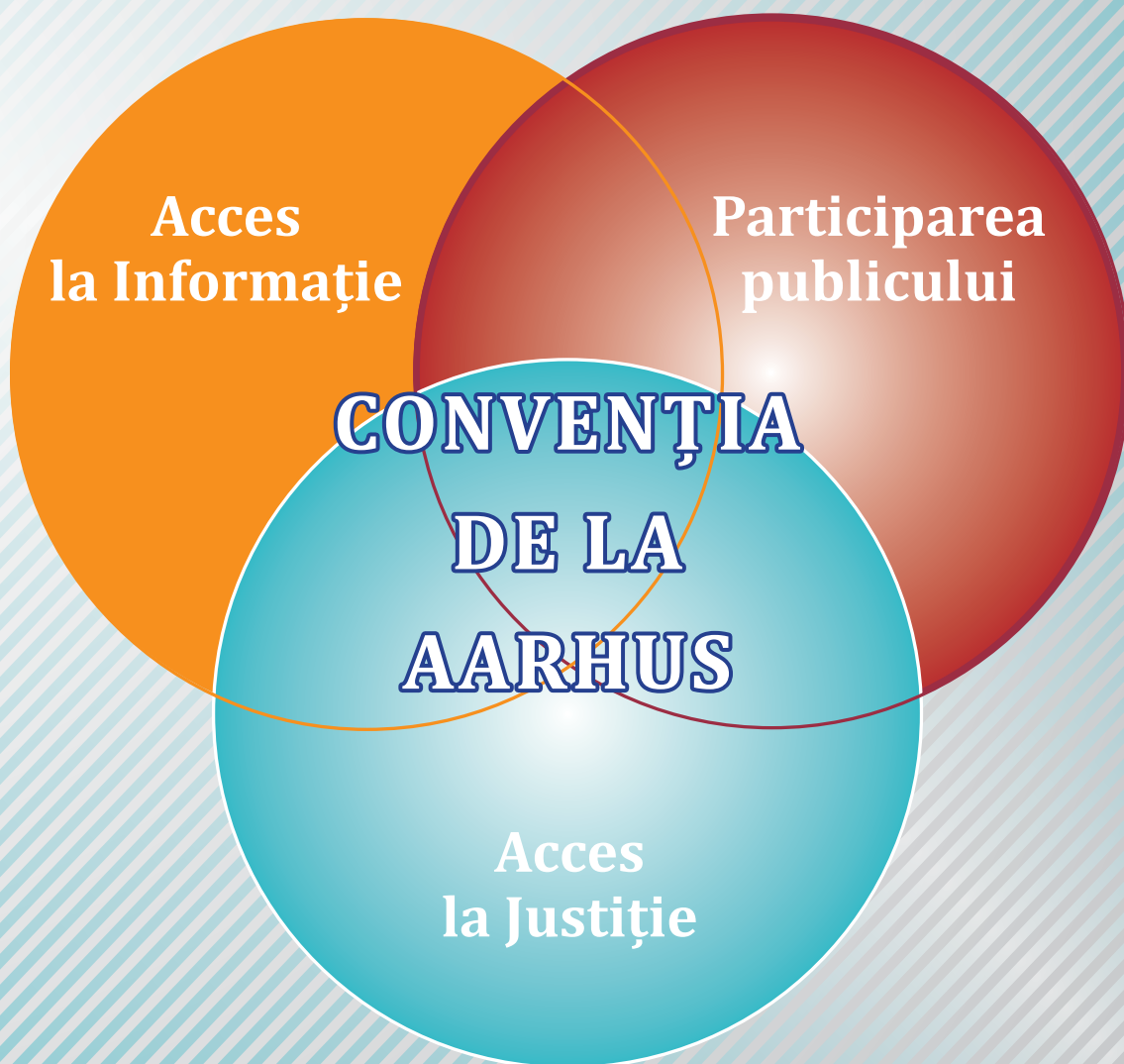


EXECUTAREA PREVEDERILOR CONVENȚIEI DE LA AARHUS ÎN MOLDOVA

Ghidul funcționarului public



EXECUTAREA PREVEDERILOR CONVENȚIEI DE LA AARHUS ÎN MOLDOVA

Ghidul funcționarului public

Eco-TIRAS
Chișinău * 2015

Executarea prevederilor Convenției de la Aarhus în Moldova: Ghidul funcționarului public. / aut.: Iordanca-Rodica Iordanov (coord.), Pavel Zamfir, Natalia Zamfir [et al.]. – Chișinău : Eco-TIRAS, 2015 (Tipogr. „Elan Poligraf”). – 124 p.
ISBN 978-9975-66-444-8

Acest Ghid este a doua ediție revizuită realizată în baza Manualului pentru funcționarii publici „Executarea prevederilor convenției de la Aarhus în Moldova”, septembrie 2004, Kiev, ISBN:966-8026-19-5, în cadrul proiectului Uniunii Europene „Instruirea ecologică, informarea și participarea publicului. Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, Moldova și Ucraina”, implementat de compania „Royal Haskoning” și Centru Regional de Mediu pentru Europa Centrală și de Est (REC CEE).

Coordonator de ediție (2015): Dr. Iordanca-Rodica Iordanov

Autori: Dr. Iordanca-Rodica Iordanov, ONG EcoContact,
Dr. Pavel Zamfir, ONG EcoLex,
Dr. Natalia Zamfir, ONG EcoLex,
Vlad Garaba, Asociația Teritorială Chișinău a Mișcării Ecologice din Moldova,
Irina Punga, ONG EcoContact.

În baza publicației realizate de autorii: Dr. Pavel Zamfir, Iordanca-Rodica Iordanov, Vlad Garaba, Dr. Ilya Trombitsky, Dr. Maria Sandu în anul 2004.

Desene	Vitalie Djendoian
Design copertă, machetare și paginare	Natalia Pascal
Redactare	Lilia Toma, Rodica Rudei

Ghidul a fost pregătit și publicat în cadrul Proiectului MDNO15 “Perfectarea condițiilor legislative pentru implementarea Convenției Aarhus în Moldova” al Programului SECTOR (Programul Guvernului Suediei SIDA) al Centrului Regional de Mediu pentru Europa Centrală și de Est

și

în cadrul Proiectului în privința implementării Convenției Aarhus în Moldova finanțat de către Ministerul Federal German pentru Mediu, Conservarea Naturii, Construcțiile și Securitatea Nucleară cu mijloacele Programului Asistenței de Consiliere pentru Protecția Mediului în țările Europei Centrale și de Est, Caucaz și Asia Centrală. El a fost tehnic supravegheat de către Agenția Federală Germană pentru Mediu (Umweltbundesamt, UBA).

Responsabilitatea asupra conținutului publicației date revine autorilor.
Proiectul a fost realizat de către Asociația Internațională a Păstrătorilor Râului Eco-TIRAS în parteneriat cu Institutul Independent de Problemele Mediului (UfU) din Germania.

Versiunea electronică a cărții poate fi descărcată de pe website: www.eco-tiras.org,
compartiment: Publications – books.

Ediție necomercială

Asociația Internațională a Păstrătorilor Râului Eco-TIRAS
str. Teatrală 11A, Chișinău 2012
Tel./fax: +373 22 225615
e-mail: ecotiras@mtc.md
www.eco-tiras.org

CUPRINS

CUPRINS	3
ABREVIERI	6
INTRODUCERE	7
Actualitatea Convenției de la Aarhus.....	7
De ce a fost scris acest ghid?.....	7
Care este scopul acestui ghid?.....	7
Cine este beneficiarul manualului?.....	8
Accesul la informație.....	8
Participarea publicului.....	9
Accesul la justiție.....	9
CAPITOLUL I. Accesul la informația despre mediu	11
INTRODUCERE	11
1.1. PRINCIPII GENERALE ALE ACCESULUI PUBLICULUI LA INFORMAȚIE.....	14
1.1.1. Informația despre mediu.....	14
1.1.2. Furnizarea pasivă și activă a informației despre mediu.....	16
1.1.3. Sursele și deținătorii informației despre mediu.....	17
1.2. COLECTAREA, PRELUCRAREA ȘI DIFUZAREA INFORMAȚIEI DESPRE MEDIU.....	21
1.2.1. Indicații despre informație – Metainformație.....	23
1.2.2. Susținerea publicului în primirea informației despre mediu.....	24
1.2.3. Băncile de date și registrele.....	25
1.2.4. Coordonarea fluxului de informații.....	30
1.3. TIPURILE DE INFORMAȚIE CARE URMEAZĂ A FI DIFUZATĂ ÎN MOD ACTIV.....	30
1.3.1. Informația despre situațiile de avarie.....	31
1.3.2. Raportul despre starea mediului.....	32
1.3.3. Informația despre producție.....	33
1.4. CUM TREBUIE DE RĂSPUNS LA SOLICITĂRILE DE INFORMAȚII DE MEDIU.....	34
1.4.1. Termene concrete.....	38
1.4.2. Controlul situației cu privire la solicitarea de informație.....	39
1.4.3. Plata pentru furnizarea informației.....	39
1.5. EXCEPȚII.....	41
1.5.1. Temeiuri pentru respingerea solicitărilor de informație.....	41
1.5.2. Condițiile care pot împiedica furnizarea de informație de către autoritatea publică.....	41
1.5.3. Interesele care pot fi atinse în urma dezvăluirii informației.....	43
1.5.4. Verificarea interesului public.....	46
1.5.5. Separarea informației.....	46
1.5.6. Răspunderea pentru neexecutarea cerinței de furnizare a informației despre mediu.....	47
Cauza Asociația Internațională Ecologică „Eco-TIRAS” versus Consiliul municipal Chișinău, intervenient „S.T.R Engineering Consulting” S.R.L. (Italia), privind declararea nulității deciziei (dosarul 3-860/2011).....	49

CAPITOLUL II. Participarea publicului în luarea deciziilor de mediu	51
INTRODUCERE.....	51
2.1. EVENTUALELE DIFICULTĂȚI ȘI MOMENTE NEGATIVE ÎN CAZUL IMPLICĂRII PUBLICULUI LA PROCESUL DE ADOPTARE A DECIZIILOR.....	53
2.2. PRINCIPIILE GENERALE ALE PARTICIPĂRII PUBLICULUI ÎN LUAREA DECIZIILOR DE MEDIU.....	53
2.2.1. Implicarea publicului la etapa inițială, când există posibilitatea de a influența decizia.....	53
2.2.2. Termene rezonabile.....	54
2.2.3. Informarea eficientă a publicului despre posibilitățile de participare.....	54
2.2.4. Informația de bază.....	54
2.2.5. Accesul la familiarizarea cu informația.....	54
2.2.6. Posibilitatea prezentării comentariilor.....	55
2.2.7. Decizia care ține cont, în mod adecvat, de obiecțiile / propunerile publicului.....	55
2.2.8. Informarea operativă a publicului despre decizia adoptată.....	55
2.2.9. Nivelurile participării publicului la adoptarea deciziilor.....	55
2.2.10. Etapele implicării publicului.....	56
2.2.11. Ce posibilități oferă legislația Republicii Moldova pentru implicarea publicului în procesul de adoptare a deciziilor în domeniul mediului.....	56
2.3. DEOSEBIREA DINTRE DECIZIILE PARTICULARE ȘI CELE STRATEGICE.....	58
2.3.1. Adoptarea deciziilor privind activități concrete.....	58
2.3.2. Adoptarea deciziilor strategice.....	59
2.4. ADOPTAREA DECIZIILOR PRIVITOARE LA ACȚIUNILE CONCRETE: DECIZII BAZATE PE EVALUAREA DE MEDIU.....	61
2.4.1. Evaluarea (de mediu) și expertiza ecologică.....	61
2.4.2. Informația care trebuie să fie adusă la cunoștința publicului.....	64
2.4.3. Etapele, termenii și metodele implicării publicului în proces.....	68
I-a ETAPĂ – EIM – DE ÎNCADRARE A PROIECTULUI.....	68
II-a ETAPĂ – EIM – DE DEFINIRE A DOMENIULUI EVALUARII.....	69
III-a ETAPĂ – EIM – DE REALIZARE A RAPORTULUI LA STUDIUL DE EVALUARE A IMPACTULUI.....	70
IV-a ETAPĂ – EIM – ANALIZA CALITĂȚII RAPORTULUI / DECIZIA.....	71
2.5. ADOPTAREA DECIZIILOR LA ELIBERAREA AUTORIZAȚIILOR.....	72
2.5.1. Cine poate participa?.....	73
2.5.2. Informația disponibilă.....	74
2.6. EVALUAREA STRATEGICĂ DE MEDIU/ EVALUAREA IMPACTULUI ASUPRA MEDIULUI ÎNCONJURĂTOR (ESM/EIM).....	74
2.7. PREGĂTIREA LEGILOR ȘI ACTELOR NORMATIVE.....	76
2.7.1. Invitație la comentarii.....	77
2.7.2. Procedura de coordonare.....	77
2.8. REFERENDUMUL.....	78

2.9.	PLANUL DE IMPLICARE A PUBLICULUI.....	79
2.9.1.	Pregătirea planului pentru procesul de participare a publicului.....	79
2.9.2.	Demararea procesului de participare a publicului prin realizarea planului.....	81
2.9.3.	Evidența și analiza rezultatelor procesului de participare a publicului.....	82
2.9.4.	Comunicarea rezultatelor procesului de participare a publicului.....	82
2.9.5.	Evaluarea procesului de participare.....	82
2.10.	METODELE ȘI MIJLOACELE DE INFORMARE ȘI DE PARTICIPAREA PUBLICULUI.....	83
CAPITOLUL III. Accesul la justiție în probleme de mediu.....		87
INTRODUCERE.....		87
3.1.	PROCEDURILE EXTRAJUDICIARE.....	89
3.1.1.	Contestația prealabilă adresată autorității publice care a înfăptuit „actul sau omisiunea” sau autorității publice ierarhic superioare.....	89
3.1.2.	Contestația adresată ombudsmanului (avocatului poporului).....	90
3.1.3.	Contestațiile adresate procurorului.....	92
3.1.4.	Medierea conflictelor de mediu.....	92
3.2.	PROCEDURILE JUDICIARE.....	95
3.2.1.	Contestație în instanța de contencios administrativ.....	95
3.2.2.	Judecarea pricinilor privind încălcarea legislației de mediu.....	97
Cauza Asociația Internațională a Păstrătorilor Rîului „Eco-TIRAS” versus Agenția pentru Silvicultură „Moldsilva” (dosarul 3-2039/2008).....		100
3.3.	ACȚIUNI STRATEGICE CONTRA PARTICIPĂRII PUBLICULUI (ASCPP).....	107
3.4.	OBLIGAȚIE ȘI RESPONSABILITATE.....	108
3.4.1.	Răspunderea contravențională.....	108
3.4.2.	Răspunderea disciplinară.....	108
3.4.3.	Răspunderea civilă.....	109
3.4.4.	Răspunderea penală.....	109
3.5.	PROCESUL INTERNAȚIONAL.....	111
3.5.1.	Mecanismul de conformitate al Convenției de la Aarhus.....	111
3.5.2.	Curtea Europeană a Drepturilor Omului.....	116
BIBLIOGRAFIE.....		120

ABREVIERI

APL	- Autoritățile Publice Locale
ANSA	- Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor
ARFC	- Agenția Relații Funciare și Cadastru
CEDO	- Convenția Europeană a Drepturilor Omului
CtEDO	- Curtea Europeană a Drepturilor Omului
EE	- Expertiza Ecologică
EIM	- Evaluarea Impactului asupra Mediului
EM	- Evaluarea de Mediu
EP	- Evaluarea Prealabilă
ESM	- Evaluarea Strategică de Mediu
ONG	- Organizație Nonguvernamentală
OMG	- Organism modificat genetică
UNEP	- Programul Națiunilor Unite pentru Mediu
UNECE	- Comisia Economică pentru Europa a Națiunilor Unite
IUCN	- Uniunea Internațională Conservării Naturii
PLAM	- Programe Locale de Acțiuni pentru Protecția Mediului
PP	- Participarea Publicului
PRTR	- Registrul Emisiilor și Transferului de Poluanți

Prezentul ghid a fost elaborat în cadrul proiectului „Îmbunătățirea condițiilor de participare a publicului la luarea deciziilor de mediu în Republica Moldova”, Implementat de către Asociația Internațională a Păstrătorilor Rîului Eco-TIRAS și cu implicarea Asociației Obștești EcoContact, în cadrul programului SECTOR implementat de Centru Regional de Mediu pentru Europa Centrală și de Est (REC CEE) cu suportul financiar oferit de Guvernul Suediei și în cadrul Proiectului în privința implementării Convenției Aarhus în Moldova finanțat de către Ministerul Federal German pentru Mediu, Conservarea Naturii, Construcțiilor și Securitatea Nucleară cu mijloacele Programului Asistenței de Consiliere pentru Protecția Mediului în țările Europei Centrale și de Est, Caucaz și Asia Centrală. El a fost tehnic supravegheat de către Agenția Federală Germană pentru Mediu (Umweltbundesamt, UBA).

Actualitatea Convenției de la Aarhus

Sosirea unui nou mileniu ne oferă toate motivele pentru reflecție asupra realizărilor și eșecurilor existente ale omenirii în ultimii ani, dar și provocările cu care ne vom confrunta. În timp ce multe dintre preocupările noastre actuale pot părea banale dintr-o perspectivă mai de durată, obiectivul dezvoltării durabile, echitabile și ecologice ia amploare când se referă la dănuirea vieții pe Pământ.

Un element - cheie este consolidarea drepturilor cetățenilor la un mediu curat și durabil, astfel încât membrii publicului și ai organizațiilor reprezentative ale acestora pot juca un rol deplin și activ în promovarea schimbărilor în relația consum / producție care sunt atât de urgente și necesare. Implicarea activă a societății civile, este o condiție esențială pentru progresul semnificativ în direcția durabilității.

Subiectul Convenției de la Aarhus se află chiar în inima relației dintre oameni și guverne. Convenția nu este doar un acord de mediu, ci este, de asemenea un acord cu privire la responsabilitatea guvernului, transparența și receptivitatea acestuia.

Mai mult de un deceniu de la intrarea sa în vigoare la 30 octombrie 2001, Convenția privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului Aarhus este mai importantă ca oricând. Convenția de la Aarhus rămâne a fi cel mai ambițios document în domeniul democrației mediului sub egida Organizației Națiunilor Unite. Convenția este singurul instrument internațional cu caracter juridic obligatoriu oferind drepturile publice generale și concrete de participare la luarea deciziilor, accesul la informație și la justiție în materie de mediu.

De ce a fost scris acest ghid?

Majoritatea țărilor din regiunea Europei Centrale și de Est, inclusiv Republica Moldova, au semnat sau au ratificat Convenția de la Aarhus privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului. În toate țările nominalizate există cadrul legislativ pentru aplicarea prevederilor Convenției de la Aarhus la nivelul unei țări concrete. Însă, în Republica Moldova, ca și în alte țări, lipsesc mecanismele realizării în practică atât a prevederilor Convenției, cât și a legislației naționale. Multe probleme se reduc la existența sau lipsa practicii stabilite. Afară de aceasta, ca să fie înțelese scopurile unor prevederi ale Convenției, cât și a posibilităților oferite de ea, ele trebuie interpretate și adaptate în corespundere cu practica stabilită.

Pentru a contribui la realizarea Convenției se propune acordarea de ajutor funcționarilor publici din diferite instituții guvernamentale de toate nivelurile la realizarea atribuțiilor sale privind implementarea Convenției, dar și familiarizarea publicului cu căile de aplicare a drepturilor oferite de Convenție, inclusiv examinarea cazurilor concrete din viață.

Care este scopul acestui ghid?

În ghidul dat se conțin recomandări și exemple referitor la modul de utilizare a unor prevederi ale Convenției pentru funcționarii publici la nivel local și național. În manual se conțin și exemple ale metodelor de implicare a publicului la procesul de adoptare a deciziilor și de conlucrare cu autoritățile publice. Odată cu adoptarea Convenției în 1998, a fost elaborat un șir de materiale care țin de realizarea ei în practică atât la

nivel de țară, cât și la nivel internațional. De fapt, este o încercare de a generaliza datele analitice cu caracter juridic și recomandările, ce se conțin în numeroase manuale, îndrumare și materiale. Acest lucru se face pentru a oferi beneficiarului, cel puțin, un punct de reper sigur în soluționarea atât a problemelor practice, cât și a celor teoretice, cu care el se va ciocni zilnic în procesul de aplicare a Convenției. Unele sugestii și recomandări se bazează pe experiența practică a grupului care a pregătit acest material. La baza acestui ghid se află Manualul privind implementarea Convenției de la Aarhus, elaborat în anul 2004, de către echipa de experți naționali coordonată de Pavel Zamfir în cadrul proiectului regional a Uniunii Europene „*Instruirea ecologică, informarea și participarea publicului. Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, Moldova și Ucraina*”.

Realizarea cu succes a Convenției date depinde de nivelul profesionalismului funcționarilor publici, reprezentanților autorităților publice locale și reprezentanților publicului (asociațiilor obștești, structurilor de afaceri, mass-media etc.), de cunoașterea de către aceștia a legilor, drepturilor și obligațiilor lor și a modului de realizare a acestora, precum și de dorința și capacitatea lor de a colabora reciproc în vederea conservării mediului. De aceea, ghidul privind executarea Convenției de la Aarhus are scopul de a stimula instruirea funcționarilor publici, reprezentanților publicului, businessului, mass-media, a studenților de la instituțiile de învățământ în domeniul administrație publică și studenților, care studiază la alte facultăți, în domeniul dat.

Cine este beneficiarul Ghidului?

Ghidul este o referință esențială pentru factorii de decizie, legislatorii și oficialii de la toate nivelurile de guvernare. Acesta conține abordări importante pentru membrii publicului, inclusiv ai organizațiilor non-guvernamentale, care doresc să-și exercite drepturile, cât și pentru cei din sectorul privat, implicat în activități care fac obiectul Convenției. Ghidul va fi util, la fel, practicienilor și cadrelor universitare cu interes specializat în problemele reglementate de Convenție.

A doua ediție a Ghidului se bazează pe experiența acumulată în timpul implementării considerabile a Convenției. În pregătirea acestei ediții, obiectivul nu a fost acela de a rescrie Ghidul, ci mai degrabă pentru a actualiza experiența practică dobândită de la prima ediție ajustându-l.

Prezentul Ghid continuă lucrul de elaborare și traducere în viață a politicii de lungă durată, orientată spre menținerea și ameliorarea stării mediului și a societății.

În continuare, vom descrie succint schimbările actuale ajustate la conținutul ghidului.

Accesul la informație

Convenția de la Aarhus se bazează pe trei piloni dintre care “accesul la informație” este primul și joacă un rol important în susținerea celorlalte două: participarea publicului și accesul la justiție. Prin urmare, este foarte important ca publicului să i se asigure accesul liber la informație, mai ales la informația de mediu. Accesul publicului la informație este un prim pas în asigurarea dreptului la un mediu înconjurător sănătos. Totodată, în baza informației primite, persoana este liberă de a decide dacă dorește să participe în procedura de adoptare a deciziei sau să ia măsuri pentru exercitarea accesului la justiție.

Convenția de la Aarhus este unicul instrument juridic care combină obiectul de protecție a mediului cu drepturile omului și cu responsabilitățile autorităților publice. Aceasta se concentrează pe interacțiunile dintre autoritățile publice și public, și sprijină dezvoltarea responsabilității guvernamentale, transparență și eficiență. Astfel, pilonul accesului la informație se referă la dreptul populației de a solicita de la autoritățile publice informația de mediu și obligația corelativă a acestora de a asigura accesul la informație prin crearea unui sistem transparent și eficient de difuzare a acesteia.

Participarea publicului

Cel de-al doilea pilon fundamental al Convenției ține de minimul obligatoriu de proceduri de participare a publicului la procesul de adoptare a deciziilor. În dependență de gradul solicitat al participării, acest compartiment poate fi divizat în trei categorii.

Prima categorie (adoptarea deciziilor pe genuri de activități economice) conține o reglementare mai strictă a participării publicului, începând cu lista genurilor de activități și criteriile aplicate, care cad sub incidența acestor proceduri, și terminând cu procedurile de revizuire a acestor decizii. Conceptul „participarea publicului” nu este definit în mod explicit în Convenție. În Preambul, însă, se expun unele dintre valorile și considerentele prioritare ale participării publicului. Cea mai fundamentală dintre acestea este rolul participării publicului la asigurarea unui mecanism pentru public să afirme dreptul de a trăi într-un mediu adecvat pentru sănătate și bunăstare, îndeplinindu-și datoria de a proteja mediul.

Pentru cea de-a doua categorie – deciziile de ordin strategic – se prevede, că majoritatea detaliilor practice vor fi reglementate de procedurile elaborate în cadrul țării. Totodată, prin trimiterea la Articolul 6, aici sunt prevăzute anumite obligații concrete. Afară de aceasta, țărilor li s-a impus obligația de a elabora reguli concrete, transparente și judicioase de participare a publicului la procesul de adoptare a deciziilor de ordin strategic la nivel național și local. Participarea publicului este adesea identificată cu evaluarea de mediu. Domeniul de aplicare al pilonului doi al Convenției de la Aarhus este, însă, diferit și mai larg decât domeniul de aplicare a evaluării de mediu. Astfel, se poate concluziona că în timp ce participarea publicului este, de fapt, o parte obligatorie a evaluării de mediu, evaluarea de mediu nu este o parte obligatorie a unei proceduri de participare a publicului în conformitate cu Convenția de la Aarhus. În cele din urmă, toate instrumentele internaționale referitoare la evaluarea de mediu, indiferent dacă acestea implică EIM sau ESM, face participarea publicului un element esențial al procedurii de evaluare. De aceea, o astfel de documentație ajută publicul să dezvolte și să-și exprime propriile opinii bazate pe știință cu privire la activitatea propusă, planul sau politica.

A treia categorie, care ține de deciziile administrative și actele legislative, nu presupune obligații strict reglementate, însă recomandă autorităților publice să asigure participarea eficientă a publicului la elaborarea proiectelor actelor legislative și normative, proiectelor de decizii administrative. Este necesar ca autoritățile să ia în considerație rezultatul participării publicului și să-l aplice în luarea deciziilor, elaborarea politicilor și în procesul de legiferare.

Accesul la justiție

Pilonul accesul la justiție reflectă mecanismul de asigurare a drepturilor și obligațiilor consfințite în Convenție. Astfel, în cazul în care publicului i s-a încălcat un drept în domeniul mediului, s-au a fost încălcat dreptul la informație, dreptul la participare activă în luarea deciziilor în materie de mediu, acesta are dreptul de a se adresa în instanța de judecată. Părțile se obligă să garanteze mecanismele necesare ale justiției și protecției juridice a persoanelor, ale căror drepturi și obligații prevăzute de Convenție au fost lezate.

INTRODUCERE

Libertatea de acces la informațiile despre mediu este unul dintre drepturile fundamentale ale omului și este garantată atât de legislația internațională și comunitară europeană, cât și de legislațiile interne ale statelor europene.

Dreptul persoanei de a avea acces liber la informație este consacrat în articolul 19 al Declarației Universale a Drepturilor Omului (1948) și în articolul 10 al Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (Consiliul Europei, 1950).

Accesul la informație este primul principiu fundamental al Convenției de la Aarhus și are o importanță deosebită ca bază a altor două principii fundamentale: participarea la luarea deciziilor și accesul la justiție. Unul dintre compartimentele acestei Convenții (art. 4-5) este dedicat expres accesului publicului la informația în domeniul mediului și obligațiilor autorităților publice pentru asigurarea acestui drept.

Accesul la informația despre mediu este reglementat în articolul 4 al Convenției de la Aarhus, iar aspectele colectării și difuzării informației de mediu – în articolul 5.

Prevederile acestor două articole țin de două aspecte fundamentale ale furnizării informației: activ și pasiv. Furnizarea pasivă a informației constă în eliberarea acesteia în urma unei solicitări. În acest caz, autoritatea publică oferă informația solicitată după primirea unei cereri.

Furnizarea activă a informației presupune obligația autorităților publice de a difuza informația din proprie inițiativă. De regula această metodă constă în difuzarea informației de mediu prin intermediul unor baze electronice de date care sunt ușor accesibile publicului prin rețele de informare publice.

Ratificând Convenția de la Aarhus prin Hotărârea Parlamentului din 7 aprilie 1999, Republica Moldova a recunoscut că toată informația despre mediu este informație de interes public și, implicit, trebuie să fie accesibilă publicului, în afară de excepțiile prezentate în alin. 4 al art. 4. Această deschidere va permite oamenilor să participe mai activ la protecția mediului și a sănătății publice. Răspunderea pentru implementarea mecanismelor de asigurare a acestui drept revine autorităților publice.

La fel, Republica Moldova, prin Hotărârea Parlamentului din 26.04.2013, a ratificat Protocolul privind registrele emisiilor și transferului de poluanți (semnat la Kiev, la 21 mai 2003) la Convenția Aarhus, asumându-și responsabilitatea pentru colectarea informațiilor privind emisiile de poluanți și transferul acestora, pentru instituirea și ținerea registrului național al emisiilor și transferului de poluanți.

Conform principiului supremației dreptului internațional și principiului aplicabilității directe, acordurile internaționale la care Republica Moldova este parte acționează direct pe teritoriul țării și pot fi invocate direct de cetățeni în fața unei instanțe naționale, chiar dacă prevederile acestor acorduri nu au reușit să-și găsească reflectare în legislația națională.



Constituția Republicii Moldova¹, în art. 34 alin. (1), stabilește că „dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit”. În continuare, articolul 34 alin. (2) dispune: „Autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal”.

În Constituția Republicii Moldova, articolul 37 cuprinde două alineate – (2) și (3) – care garantează dreptul de acces la informațiile despre mediu deținute de autoritățile publice. Astfel, art. 37 alin. (2) stabilește: „Statul garantează fiecărui om dreptul la accesul liber și la răspândirea informațiilor veridice privitoare la starea mediului natural, la condițiile de viață și de muncă, la calitatea produselor alimentare și a obiectelor de uz casnic”. Alineatul 3 din același articol 37 al Constituției dispune: „Tănuirea sau falsificarea informațiilor despre factorii ce sunt în detrimentul sănătății oamenilor se interzice prin lege”.

Legea nr. 1515-XII din 16 iunie 1993 cu privire la protecția mediului înconjurător² stabilește, în art. 30 lit. (a), că statul asigură tuturor persoanelor fizice „accesul deplin, operativ și liber la informațiile despre starea mediului și starea sănătății populației”.

Dreptul de obținere a informației despre starea mediului este reflectat în multe alte acte legislative, însă procedurile de obținere a acestei informații, de regulă, nu sunt descrise în deplină măsură. Orice persoană fizică, inclusiv aflată peste hotare, are, în temeiul Constituției, drept de acces liber la informația despre starea mediului înconjurător și starea sănătății populației. Însă Legea nr. 982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație³ reduce cercul acestor persoane la cetățenii Republicii Moldova (indiferent de locul aflării lor) și cetățenii străini și apatrizii aflați pe teritoriul ei (art. 5). Cu referire la informația de mediu, această limitare a legii contravine atât Constituției, cât și Convenției de la Aarhus, de aceea nu trebuie luată în considerație. Totodată, Proiectul Legii privind accesul la informația despre mediu, aprobat de Guvernul RM, elimină această limitare și, în articolul 3, în calitate de solicitant de informație prevede orice persoană fizică, indiferent de cetățenie, naționalitate sau domiciliu, și orice persoană juridică, indiferent de locul unde este înregistrată sau unde se află locul efectiv al activității sale.

Unele elemente cu privire la accesul la informația despre mediu se conțin în legi speciale: Codul subsovilului nr. 3-XVI din 02.02.2009 (Monitorul Oficial, 2009, nr. 75-77), Codul silvic nr. 887-XIII din 21 iunie 1996 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1997, nr. 4-5), Legea apelor nr. 272 din 23.12.2011 (Monitorul Oficial Republicii Moldova, 2012, nr. 81), Legea regnului animal nr. 439-XIII din 27 aprilie 1995 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 62-63), Legea nr. 851-XIII din 29 mai 1996 privind expertiza ecologică (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1996, nr. 52-53), Legea privind evaluarea impactului asupra mediului nr. 86 din 29.05.2014 (în vigoare 04.01.2015) (Monitorul Oficial nr.174-177 art.393 din 04.07.2014), Legea nr. 1102-XIII din 6 februarie 1997 cu privire la resursele naturale (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1997, nr. 40), Legea nr. 1422 din 17.12.1997 privind protecția aerului atmosferic (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr. 44-46), Legea nr. 1538-XIII din 25 februarie 1998 privind fondul ariilor naturale protejate de stat (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr. 66-68), Legea nr. 272-XIV din 10 februarie 1999 cu privire la apa potabilă (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr. 39-41), Legea nr. 1536-XIII din 25 decembrie 1998 cu privire la activitatea hidrometeorologică (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr. 60-61) etc., însă ele au un caracter general.

Accesul liber la informația despre mediu este o condiție necesară și o bază pentru activitatea atât a decidenților, cât și a cetățenilor simpli. În mare măsură, el garantează calitatea deciziilor adoptate.

Cetățenii au dreptul la primirea informației despre mediu care:

- îi vizează direct sau indirect,
- ține de probleme de interes public;
- ține de probleme care afectează sau pot afecta în careva mod viața lor, sănătatea lor sau starea mediului.

În afară de aceasta, primirea informației despre mediu sau despre probleme de mediu constituie un prim pas spre asigurarea posibilității publicului de a participa la adoptarea deciziilor referitoare la mediu și la protecția mediului. În temeiul informației primite, cetățenii pot decide să participe la anumite procese de adoptare a deciziilor sau să inițieze proceduri administrative sau judiciare împotriva actelor sau omisiunilor care încalcă legislația în domeniul mediului ori că nu există o atare necesitate. În legislația internă a

¹ Constituția Republicii Moldova a fost aprobată la 29 iulie 1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr. 1.

² Legea nr. 1515-XII din 16 iunie 1993 cu privire la protecția mediului înconjurător, Monitorul Parlamentului Republicii Moldova, 1993, nr. 10.

³ Legea nr. 982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, nr. 88-90.

Republicii Moldova, informația care se află la dispoziția autorităților publice se numește informație oficială (art. 6 din Legea privind accesul la informație).

Autoritățile publice sunt obligate să asigure publicului dreptul de acces la informația despre mediu, dreptul de a obține, în mod real, informația despre mediu solicitată în termenele convenite, în forma convenită și la locul convenit. Anumite principii și proceduri noi în activitatea autorităților publice centrale și locale în vederea informării în mod deschis și explicit a cetățenilor, societății civile și altor părți interesate despre activitatea autorității, precum și a consultării acestora în procesul de elaborare și de adoptare a deciziilor sunt introduse de Legea privind transparența în procesul decizional, nr. 239-XVI din 13.11.2008 (Monitorul Oficial, 2008, nr. 215-217/798 din 05.12.2008).

Cu toate că întrebarea reglementării legislative a accesului publicului la informația despre mediu este discutată în Republica Moldova din 1996, până în prezent ea nu și-a găsit o reflectare adecvată în legislație, astfel ca să se ofere o definiție expresă a noțiunii de informație de mediu, precum și proceduri clare de solicitare a informației despre mediu, care este de interes public. De aceea, cu toate că în legislație există fraze generale despre accesibilitatea unor anumite tipuri de informație de mediu, în prezent, la solicitarea și furnizarea ei trebuie să ne călăuzim de principiile care reglementează solicitarea și furnizarea informației de interes public de orice natură, în corespundere cu Legea, orizontală, privind accesul la informație, iar în caz de dificultăți – să apelăm la textul Convenției de la Aarhus.

Este evident că ar fi mult mai simplu dacă ar exista o reglementare legislativă specială a accesului, furnizării și primirii informației despre mediu. Lipsa unor proceduri și mecanisme clare de colectare, păstrare, solicitare și furnizare a informației despre mediu poate fi folosită cu ușurință pentru lezarea acestui drept al cetățenilor.

În prezent a fost elaborat, în conformitate cu prevederile Convenției de la Aarhus, Proiectul Legii privind accesul la informația despre mediu, care a fost aprobat de Guvernul RM. Dat fiind că Republica Moldova este în proces de armonizare a legislației naționale cu legislația UE, proiectul respectiv a fost ajustat conform Directivei 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informațiile despre mediu. Astfel, importanța Convenției de la Aarhus, în cazul nostru, este incontestabilă.

Convenția de la Aarhus oferă mai multe posibilități decât alte acte juridice internaționale ce asigură accesul la informație. Ea cere asigurarea accesului la informația despre mediu de care dispun autoritățile publice [art. 2 alin. (2)], ca răspuns la solicitare, precum și difuzarea activă a ei. Articolul 4 al Convenției examinează:

- obligația autorităților publice de a crea structura care va garanta că reprezentanții publicului vor avea acces la informația despre mediu ca răspuns la o cerere de informație;
- dreptul reprezentanților publicului de a primi informația ca răspuns la cererea de informație;
- stabilirea condițiilor și procedurilor de bază pentru furnizarea informației:
 - criteriile momentului și formei de furnizare a informației;
 - cazurile de respingere a cererii de informație.

Articolul 5 al Convenției de la Aarhus conține alte aspecte ale furnizării informației:

- obligația autorităților publice de a furniza informația despre mediu din oficiu, fără a fi solicitată;
- punerea informației despre mediu la dispoziția publicului cu ajutorul diferitor mijloace, inclusiv centre informaționale, registre publice, bănci de date, web-site-uri etc.

În ansamblu, Convenția de la Aarhus pune în sarcina autorităților publice următoarele obligații:

- asigurarea accesului liber la informația despre mediu;
- colectarea informației despre mediu;
- difuzarea activă a unor tipuri de informație despre mediu.

1.1. PRINCIPII GENERALE ALE ACCESULUI PUBLICULUI LA INFORMAȚIE

Articolul 2 alin. (3) al Convenției de la Aarhus prezintă lista generală indicativă, în care este specificat că „informație de mediu” înseamnă „orice informație scrisă, vizuală, audio, electronică sau sub orice altă formă materială” privind mediul.

În art. 6 al Legii privind accesul la informație, documente purtătoare de informații sunt considerate:

- „1) oricare din următoarele (sau o parte din acestea):
 - a) orice hârtie sau alt material pe care există un înscris;
 - b) o hartă, un plan, un desen, o fotografie;
 - c) orice hârtie sau alt material pe care sunt marcaje, figuri, simboluri sau perforări care au un sens pentru persoanele calificate să le interpreteze;
 - d) orice obiect sau material din care pot fi reproduse sunete, imagini sau înscrisuri cu sau fără ajutorul unui alt articol sau mecanism;
 - e) orice alt înregistrator de informație apărut ca rezultat al progresului tehnic;
- 2) orice copie sau reproducere a purtătorilor de informații menționați la punctul 1) al prezentului alineat;
- 3) orice parte a unei copii sau reproduceri menționate la punctul 2) al prezentului alineat”.

! Formularea „sub orice formă materială” nu înseamnă că definiția informației despre mediu se limitează la produse finale. Informația neprelucrată trebuie să fie la fel de accesibilă, ca și documentele.

Pe lângă faptul că e un purtător material, informația, de regulă, trebuie să conțină și o indicație clară privind aspectele următoare:

- despre ce este ea;
- cine a pregătit-o;
- când;
- cu ce scop.

Numai după aceasta ea poate fi plasată în banca de date, registru sau arhivă. Pentru completarea formei materiale, în definiția „informației de mediu” se specifică și alte elemente ale ei.

1.1.1. Informația despre mediu

Informația despre mediu este un concept complex care cuprinde în sine și informația despre toate tipurile de factori, activități și măsuri care influențează sau pot influența mediul și sănătatea publică.

Aceasta înseamnă că, de exemplu, informația despre planificarea și construcția drumurilor, sursele de energie atomică și alte surse de energie, zgomot, radiație, organisme genetic modificate etc. de asemenea este considerată informație despre mediu.

În art. 2 alin. (3) al Convenției este prezentată lista amplă și amănunțită a tipurilor de informație care trebuie considerate „informație despre mediu”. Deoarece este o listă indicativă, în niciun caz definitivă, Convenția ne oferă o descriere destul de detaliată a informațiilor care trebuie să fie considerate „informație despre mediu”. În această listă Convenția stabilește volumul minim al definiției „informație despre mediu”. Deoarece în legislația Republicii Moldova o atare listă nu există, urmează să aplicăm definiția din Convenția de la Aarhus, ținând cont de faptul că nimeni nu are dreptul să o restrângă, deoarece Convenția prezintă cerințe minime, care pot fi extinse, în niciun caz reduse, de legislația națională și actele subordonate legii.

! Principiul de bază constă în faptul că publicului trebuie să-i fie furnizat întregul volum de informație, în afară de cazurile care constituie excepții.

La momentul de față legislația RM în vigoare nu conține reglementări privind tipurile de informație incluse în informația de mediu

Proiectul Legii privind accesul publicului la informația de mediu, aprobat de Guvernul RM, în art. 3, prevede o listă amănunțită a tipurilor de informație de mediu.

Tabelul 1. Componentele informației despre mediu Legii privind accesul la informația despre mediu

Componente	Exemplu
Starea componentelor de mediu, precum și interacțiunea dintre aceste elemente	<ul style="list-style-type: none"> • Starea aerului și atmosferei (temperatura, umeditatea, concentrația substanțelor poluante) • Starea apei în râuri, lacuri, iayuri etc. • Starea apelor subterane, • Starea solului; • Starea solului, landșaftului și a obiectelor naturii; peisajul și ariile naturale, inclusiv zonele umede • Starea subsolului, starea diversității biologice și componentele sale, inclusiv organismele modificate genetic
Factorii ce afectează sau pot afecta elementele mediului	<ul style="list-style-type: none"> • Substanțele • energia • zgomotul • radiațiile sau deșeurile, inclusiv deșeurile radioactive și periculoase, etc • emisiile • deversările și alte evacuări în mediu
Tipurile de activități sau măsurile (inclusiv măsurile administrative) destinate să protejeze componentele de mediu	<ul style="list-style-type: none"> • Genuri concrete de activități, • Măsuri administrative, • Documente de politici • Actele internaționale încheiate privind cadrul legislativ în domeniul mediului • rapoartele referitoare la implementarea măsurilor administrative privind protecția mediului • analizele cost-beneficiu sau alte analize și prognoze, practici aplicate în procesul adoptării deciziilor despre mediu
Prejudiciul posibil cauzat în urma: • schimbării stării elementelor mediului sau • a influenței acestor elemente, factori, activități, măsuri	<ul style="list-style-type: none"> • Starea sănătății (și siguranței) publice • condițiile de trai • starea monumentelor și siturilor cultural-istorice și arheologice.

Nu se consideră informații despre mediu datele referitoare la activități care nu produc efecte asupra mediului natural și populației. Datele despre mediu se opresc la ultima cauză a unui fenomen care influențează unul dintre factorii de mediu.

1.1.2. Furnizarea pasivă și activă a informației despre mediu

După cum s-a menționat mai sus, există două căi de furnizare a informației:



- furnizarea activă – atunci când autoritățile publice difuzează din oficiu informația necesară.
- furnizarea pasivă a informației – atunci când autoritățile publice difuzează informația în urma solicitării acesteia de către persoane.



Difuzarea pasivă a informației presupune furnizarea unei informații specifice. Ea poate satisface necesitățile de informare a unor persoane aparte care au depus cerere de solicitare a informației, în timp ce informația difuzată în mod activ poate fi adusă la cunoștința unor cercuri nedeterminate de cetățeni. Aceste două forme de difuzare a informației se completează reciproc.

Furnizarea activă a informației presupune obligația autorităților publice de a oferi informația din oficiu, fără ca aceasta să fie solicitată de public. De regulă această metodă constă în difuzarea informației de mediu prin intermediul unor baze electronice de date care sunt ușor accesibile publicului prin rețele de telecomunicații publice.

Un aspect pozitiv îl constituie difuzarea activă a informației care:

- prezintă interes pentru publicul larg;
- vizează multe persoane; sau
- este solicitată de public deosebit de des.

Avantajul difuzării active a informației constă în faptul că informația ajunge foarte rapid la cunoștința unui număr mare de persoane. Astfel, cu cât mai multă informație se difuzează în mod activ, cu atât mai puține solicitări este nevoit să facă publicul, iar autoritățile să prelucreze. În acest mod, difuzarea activă a informației permite a economisi timpul și a micșora volumul de lucru al funcționarilor publici. Respectiv, pentru public este facilitat accesul la informație, el nefiind nevoit să depună cereri pentru a o primi. În plus, difuzarea activă a informației contribuie la creșterea prestigiului autorităților publice în fața societății. În acest context, Legea nr. 982-XIV privind accesul la informație (art. 11) prevede un șir de obligații care îi revin furnizorului de informații în conformitate cu competențele acestuia.

1.1.3. Sursele și deținătorii informației despre mediu

Informația despre mediu este deținută de diferite autorități publice de la nivel central și local. Ele sunt obligate să colecteze sau să păstreze informația care se referă la activitatea lor, în corespundere cu art. 5 alin. (1) al Convenției de la Aarhus.

Este important să menționăm că informația despre mediu este colectată și păstrată de asemenea de autoritățile publice, de instituții sau de companii private al căror gen principal de activitate nu este protecția mediului, dar care păstrează informații despre activitatea care afectează sau poate afecta mediul sau au funcții publice ori de prestare de servicii referitoare la mediu.

Autoritățile publice deseori delegă funcțiile de dare de seamă și monitorizare unor agenții specializate, laboratoare, universități. În cadrul Convenției de la Aarhus, aceste instituții fac parte din categoria autorităților publice. Acești deținători ai informației despre mediu sunt **surse de informație**.



În conformitate cu Convenția de la Aarhus, deținătoare ale informației despre mediu sunt considerate:

- diferite organe pentru protecția mediului cu funcții administrative de stat, obligații, activități sau servicii concrete privitoare la mediu. Ele se ocupă de colectarea și păstrarea informației care are legătură cu funcțiile lor. De exemplu, instituția de gestiune a resurselor acvatice trebuie să păstreze (precum și să colecteze și să actualizeze) informația despre resursele acvatice, gospodăria apelor, deversările de poluanți, organele responsabile pentru gestiunea apelor și calitatea apei etc.;
- orice alte autorități publice, instituții sau companii private care nu sunt autorități de mediu, în sarcina cărora au fost puse „responsabilități ori funcții publice” sau prestarea unor servicii în domeniul mediului. Acestea pot fi companii care dețin informație sau care desfășoară o activitate care ar putea avea un impact asupra mediului – agenții specializate, laboratoare, universități, agenții subordonate autorităților publice, cărora organele de stat le-au delegat, de exemplu, obligațiile de dare de seamă și monitorizare.

Legislația națională relevantă cere de la organele de stat colectarea „informației care ține de funcțiile lor”. Conform Convenției de la Aarhus, autoritățile publice sunt obligate să dețină informații de mediu „relevante pentru funcțiile lor” [art. 5 alin. (1) lit. (a)].

Această informație aparține autorităților publice chiar și atunci când, fizic, ea se află în alt loc. Această informație urmează a fi actualizată periodic pentru a asigura existența informației la zi și fluxul adecvat de informație.

În ce privește obligația autorităților publice de a asigura accesul la proiectele de decizii și la materialele aferente, urmează a fi aplicată Legea nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional (Monitorul Oficial, nr. 215-217/798 din 05.12.2008).

În vederea consultării publicului, pe site-ul oficial al Ministerului Mediului (mediu.gov.md), în directoriul „Transparența în procesul decizional” sunt plasate majoritatea proiectelor de decizii. Acestea sunt publicate pe pagina oficială a Ministerului, însoțite de note informative, argumentări și sinteze.

În acest sens este utilă consultarea Regulamentului cu privire la sistemul integral al monitoringului ecologic, aprobat prin Ordinul nr. 20 al Ministrului Mediului din Republica Moldova din 10 noiembrie 1998, care prevede crearea Centrului de Monitoring Ecologic, de competența căruia ține, printre altele, coordonarea activității furnizorilor de informație despre mediu, colectarea, prelucrarea, generalizarea ei, instituirea și gestionarea băncii de date, asigurarea autorităților publice, autorităților administrației publice și populației cu informații despre starea mediului.

În același Ordin sunt specificate structurile specializate, responsabile pentru colectarea, păstrarea și furnizarea diferitor tipuri de informație despre mediu (tabelul 3).

Furnizorii de informații, indicați în tabelul 2 cu cifre:

1. Ministerul Mediului
2. Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor
3. Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare
4. Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor
5. Ministerul Economiei
6. Ministerul Finanțelor
7. Ministerul Sănătății
8. Serviciul Protecției Civile și Situațiilor Excepționale
9. Agenția Națională pentru Geodezie și Resurse Minerale
10. Agenția Silvică de Stat „Moldsilva”
11. Agenția de Stat „Apele Moldovei”
12. Serviciul Hidrometeorologic de Stat
13. AȘP „AGeoM”
14. Academia de Științe a Moldovei
15. Serviciul Vamal
16. ANSA
17. APL
18. ARFC

Tabelul 2. Furnizorii de informații în cadrul Sistemului integral al monitoringului ecologic

Indicatorii obligatorii și indicii pentru informare despre starea mediului	Furnizorii responsabili pentru livrarea informației
Indicatorii social-economici: <ul style="list-style-type: none"> ✓ folosirea resurselor naturale (tipuri, volum) ✓ exportul și importul resurselor naturale (tipuri, volum, calitate) ✓ calitatea principalelor produse alimentare și furajelor (denumirea, % de produse calitative) 	<p>1, 9, 10, 11</p> <p>1, 6, 9, 10</p> <p>3, 16</p>
Deșeuri: <ul style="list-style-type: none"> ✓ tipul și volumul deșeurilor, partea prelucrată a lor ✓ poligoane pentru deșeuri (suprafața) 	<p>18, 4, 15</p> <p>18, 4, 15</p>
Aerul atmosferic: <ul style="list-style-type: none"> ✓ sursele staționare de poluare (tipuri, numărul, volumul emisiilor, inclusiv CO, SO₂, oxizi de azot, substanțe solide, plumb, benzopirenă) ✓ sursele mobile de poluare (tipuri, numărul, volumul emisiilor, inclusiv CO, SO₂, oxizi de azot, substanțe solide, plumb, benzopirenă) 	<p>1, 7, 12</p> <p>1, 7, 12</p>
Apa: <ul style="list-style-type: none"> ✓ indicatorii calității, în corespundere cu standardul „Apă potabilă” ✓ indicatorii cantității la principalele obiective acvatice (locul, denumirea, tipul, suprafața, volumul sau cantitatea de apă care curge) ✓ folosința apei ✓ calitatea apei ✓ schimbul de apă și autoepurarea ✓ volumul lucrărilor de ameliorare 	<p>1, 7, 11, 12, 13</p> <p>1, 7, 12, 13, 17</p> <p>1, 16</p> <p>1, 7, 11, 12, 18</p> <p>1, 11, 12, 18</p> <p>1, 7, 11</p>
Solul <ul style="list-style-type: none"> ✓ schimbări în folosința terenurilor ✓ indicatorii calității ✓ cantitatea de îngrășăminte și pesticide folosite ✓ terenuri degradate ✓ terenuri scoase din folosință ✓ volumul lucrărilor de restabilire 	<p>1, 3, 18</p> <p>1, 12,</p> <p>1, 3, 12, 16</p> <p>1, 3, 10, 17, 18</p> <p>1, 3, 10, 17, 18</p> <p>1, 3, 11, 17, 18</p>

Subsolul <ul style="list-style-type: none"> ✓ cantitatea mineralelor extrase ✓ procese geologice negative ✓ deșeuri ale producției ✓ noi arii protejate ✓ volumul lucrărilor de restabilire 	1, 9, 1, 9, 12, 1, 9, 12 1, 9, 12, 17, 18 1, , 9,12,17, 18
Flora (inclusiv pădurile): <ul style="list-style-type: none"> ✓ numărul de specii – plante vasculare, mușchi, licheni, alge, inclusiv periclitare, rare și extrem de rare ✓ tăieri nelegitime de copaci ✓ poluarea biocenozelor ✓ noi arii protejate ✓ reducerea spațiilor verzi 	1, 10,14 1, 10,14 1, 7,14 1, 10,14 1, 10,14,17
Fauna (inclusiv peștii) <ul style="list-style-type: none"> ✓ numărul de specii (animale, păsări, reptile, amfibii, pești), inclusiv periclitare, rare și extrem de rare ✓ braconajul ✓ noi arii protejate ✓ volumul lucrărilor de protecție a mediului 	1, 14 1, 14, 10 1, 14, 10 1, 14, 10
Instrumentele politicii de protecție a mediului: <ul style="list-style-type: none"> ✓ investiții ale statului pe componentele mediului și în ansamblu; ✓ programe de conservare a mediului; ✓ autorizații pentru folosirea resurselor naturale și expertiza ✓ pregătirea cadrelor ✓ lucrări pentru implementarea acordurilor internaționale în domeniul mediului ✓ difuzarea informației despre mediu și propaganda ecologică 	1, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 14, 1, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 1, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 16, 7, 13, 14 1, 6, 7, 8, 10, 12, 14 1, 5, 7, 8, 10, 12, 13, 14,

Această delimitare a funcțiilor permite facilitarea accesului la informația despre mediu pentru public, deși este evident că ea nu este perfectă. Bineînțeles, această specializare ar trebui validată printr-un act legislativ, ceea ce va permite:

- obligarea autorităților publice să respecte această cerință;
- evitarea dublării funcțiilor de colectare și de difuzare a informației;
- obținerea posibilității de a informa mai eficient publicul despre faptul unde pot fi găsite diferite genuri de informație.

În plus, este simplificat procesul de căutare a informației necesare de către înșiși funcționarii publici, care au nevoie de ea în lucrul cotidian.

Tabelul 3. Informația despre mediu pe care o dețin diferite autorități publice din Republica Moldova

Autoritățile publice	Tipul informației despre mediu deținute de furnizorii de informație (listă neexclusivă)
Ministerul Mediului; Inspectoratul Ecologic de Stat; Serviciul Hidrometeorologic de Stat; Institutul de Ecologie și Geografie al AȘM	<ul style="list-style-type: none"> • Datele despre beneficiarii mediului, cum ar fi dările de seamă despre inspecțiile ecologice, evaluarea impactului asupra mediului, aprecierea indicatorilor ecologici • Sistemul național al informației despre mediu • Programele și strategiile naționale privind protecția mediului • Fondul Ecologic Național • Datele despre starea și poluarea apelor, solului, apelor subterane, despre gestiunea apelor reziduale • Floră și faună • Fondul național de date hidrometeorologice • Datele despre poluări care afectează calitatea apelor • Planurile de dezvoltare teritorială /regională • Cuantumul amenzilor încasate pentru încălcarea legislației de mediu • Actele permissive emise de autorități publice centrale și locale (de ex. licență, permise, autorizații, acorduri, avize etc)
Agenția „Apele Moldovei”; Institutul de Proiectare a Sistemelor de Gospodărire a Apelor „Acvaproiect”; „Apă-Canal”; administrațiile publice locale	<ul style="list-style-type: none"> • Datele despre apele de suprafață • Datele despre stațiile și întreprinderile de alimentare cu apă, beneficiari • Sistemul informațional de gestionare a gospodăriei apelor, conținând datele despre construcția și exploatarea obiectivelor de gestionare a resurselor acvatice, despre folosința apei, despre protecția sistemului de folosință a apei, de prevenire a prejudiciului cauzat în urma folosinței apei • Banca hidrografică de date, incluzând caracteristicile calitative și cantitative ale apelor de suprafață și subterane, râurilor și bazinelor de apă, starea și modificările lor • Registrul gospodăriei apelor, incluzând datele calitative și cantitative ale cercetărilor resurselor acvatice, ținând cont de apele, malurile, alte obiective acvatice naturale, resursele acvatice legate de datele calitative și cantitative despre folosința apei și instalațiile care folosesc resursele acvatice, plantații și starea zonelor de protecție a apelor râurilor și bazinelor acvatice.
Administrațiile publice locale; agențiile și inspecțiile ecologice locale	<ul style="list-style-type: none"> • Programe locale de acțiuni pentru protecția mediului (PLAM) • Planuri de dezvoltare teritorială • Utilizarea fondului ecologic local • Datele despre resursele acvatice și gestionarea lor • Datele privind gestionarea deșeurilor solide și lichide, planurile de prelucrare a apelor reziduale • Utilitățile de deversare a apelor • Amenzi și plata pentru folosirea resurselor naturale
Ministerul Mediului	<ul style="list-style-type: none"> • Datele despre zonele ocrotite și ariile protejate, deciziile privind lucrările de conservare .
Ministerul Sănătății; Centrul Național de Sănătate Publică	<ul style="list-style-type: none"> • Datele sistemului de ocrotire a sănătății privind solurile, deșeurile solide și lichide, substanțele periculoase • Datele sistemului de ocrotire a sănătății privind apa potabilă, apa tehnică, apele de suprafață • Starea sanitară a teritoriilor poluate, aerului, producției fabricate și consumate • Sănătatea publică, în raport cu calitatea mediului

Ministerul Economiei	<ul style="list-style-type: none"> • Problemele dezvoltării sustenabile, coordonarea planurilor de dezvoltare socială și economică, de utilizare a resurselor naturale
Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor	<ul style="list-style-type: none"> • Planurile rețelei naționale de transport • Starea parcului de automobile
Departamentul Energetică, Resurse Energetice și Combustibil	<ul style="list-style-type: none"> • Planurile și programele de dezvoltare a energiei de alternativă • Datele despre deversările de la întreprinderile energetice
Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare; Agenția Relații Funciare și Cadastru; ANSA.	<ul style="list-style-type: none"> • Datele despre starea resurselor funciare și a solurilor • Datele despre folosirea pesticidelor și produselor chimice • Datele despre bolile la plante și animale • Informații despre folosirea soiurilor de plante genetic modificate
Serviciul Vamal	<ul style="list-style-type: none"> • Informații despre importul și exportul deșeurilor de producție și de consum, deșeurilor toxice, pesticidelor, semințelor, organismelor genetic modificate etc.
Asociația de Stat „Moldsilva”	<ul style="list-style-type: none"> • Planurile de dezvoltare a gospodăriei silvice • Datele despre starea pădurilor și folosirea lor • Datele despre ariile naturale protejate, rezervații, deciziile privind lucrările de conservare a mediului
Ministerul Educației	<ul style="list-style-type: none"> • Programele de învățământ și instruire ecologică • Informații despre rețeaua structurilor de învățământ ecologic
Ministerul Apărării	<ul style="list-style-type: none"> • Starea ecologică a poligoanelor militare
Ministerul Finanțelor etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Datele despre alocarea resurselor pentru investiții în programe ecologice • Alocații bugetare pentru realizarea programelor naționale, construcția drumurilor etc.

Informația despre mediu de care dispun agenții economici

Deținători ai unui volum considerabil de informație despre mediu sunt agenții economici „ale căror activități au un impact semnificativ asupra mediului”. Chiar și în caz dacă a fost exprimată cerința de includere a informației despre mediu în dările de seamă, nu este exclus că autoritățile publice nu vor dispune de ea. Această informație însă poate fi importantă pentru cetățenii care locuiesc în vecinătatea întreprinderilor respective, pentru că activitatea lor le poate afecta modul de trai și sănătatea.

Este important ca autoritățile publice să stimuleze furnizarea benevolă a acestei informații de către acești agenți economici. Această practică poate fi utilă chiar și în cazul în care activitatea acestor companii sau întreprinderi nu exercită o influență considerabilă asupra mediului. Ele ar trebui să informeze publicul despre impactul producției sau al procesului de producție asupra mediului. Aceasta se poate realiza în cadrul sistemului benevol al marcatului ecologic sau al eco-auditului, cât și pe alte căi [art. 5 alin. 6 din Convenție].

1.2. COLECTAREA, PRELUCRAREA ȘI DIFUZAREA INFORMAȚIEI DESPRE MEDIU

Convenția de la Aarhus se bazează pe trei principii fundamentale, iar accesul la informație este principiul de bază și joacă un rol important în susținerea celorlalte două principii: participarea publicului și accesul la justiție. Prin urmare, este foarte important ca publicului să i se asigure accesul la informație, cu atât mai mult la informația despre mediu. Odată ce persoana are acces la informație, ea poate să-și apere dreptul la un mediu sănătos. Totodată, în baza informației primite, persoana este liberă să decidă dacă dorește sau nu să participe la adoptarea deciziilor sau, în cazul în care constată că i-au fost lezate drepturile, să-și exercite dreptul de acces la justiție. Nu în zădar se zice că a fi informat înseamnă a fi înarmat.

Convenția de la Aarhus impune autorităților publice următoarele obligații:

- colectarea și difuzarea activă a informației despre mediu;
- deținerea informației de mediu relevante pentru funcțiile lor;

- colectarea sistematică a acestei informații, pentru a avea posibilitatea de a furniza la timp informația necesară;
- actualizarea informației despre mediu relevante pentru funcțiile lor.

Existența informației despre mediu și actualizarea ei

Potrivit prevederilor art. 5 alin. (1) lit. (a) din Convenția de la Aarhus, autoritățile publice au obligația de a deține informații „care sunt relevante pentru funcțiile lor” și de a le actualiza sistematic pentru a asigura furnizarea la timp a informației.

Pentru a avea posibilitatea de a colecta informația, a dispune de ea și a o actualiza, autoritățile publice trebuie să dețină sisteme și mecanisme:

- de colectare și actualizare a informației despre mediu;
- de păstrare a informației despre mediu;
- de înștiințare imediată a publicului;
- de difuzare (diseminare) activă a informației.

Organizarea sistemelor obligatorii

În Convenția de la Aarhus, art. 5 alin. (1) lit. (b), este prevăzută obligația autorităților de a stabili „sisteme obligatorii”, care vor asigura fluxul necesar de informație de la operatorii economici către autoritățile publice.

Convenția nu oferă o explicație detaliată: cum trebuie să fie aceste sisteme, cum trebuie organizat fluxul de informație și care autorități publice trebuie să răspundă pentru aceasta. Dar ea conține indicația despre volumul minim de măsuri orientate spre atingerea acestui scop. Sistemele informaționale trebuie să conțină:

- informația deținută de autoritățile publice sau actualizată de ele;
- informația care face obiectul atribuțiilor lor, precum și
- întregul volum de informație despre activitățile agenților economici care au „un impact semnificativ asupra mediului”.

Această informație trebuie să conțină și date despre efectele potențiale pozitive și negative și despre influența asupra sănătății publice, precum și asupra mediului înconjurător. Astfel se realizează conformitatea cu definiția „informației de mediu”, care cuprinde factorii „care afectează sau pot afecta elementele de mediu” amintite la litera (a) din alin. (3) al art. 2 al Convenției de la Aarhus. Totodată, ea conține și informația care este sau poate fi necesară pentru adoptarea deciziilor de mediu, precum și în situațiile de avarie, când există un pericol nemijlocit pentru sănătatea oamenilor sau pentru mediu.

Dacă vom urma logica Convenției, atunci „fluxul necesar” presupune, cel puțin, informația despre aspectele următoare:

- folosirea resurselor naturale;
- evacuările în atmosferă, apă, sol, pământ;
- transportarea și înhumarea deșeurilor;
- informația despre situațiile de avarie etc.

În alineatele din articolul 5 al Convenției pe care le vom examina mai jos, sunt prezentate indicații suplimentare despre alte tipuri de informație ce trebuie să fie furnizate de către funcționarii publici.

Măsuri practice

Convenția de la Aarhus prevede ca autoritățile publice [art. 5 alin. (2) lit. (b)] să organizeze și să mențină modalități („aranjamente”) practice pentru creșterea gradului de transparență și de eficiență a accesului la informație. Aceste modalități pot prevedea un șir de mecanisme concrete la alegerea autorităților publice. Acestora li se oferă dreptul de a decide de sine stătător ce variante vor fi realizate în practică.

Aceste variante pot conține:

- liste, registre sau fișiere accesibile publicului;
- obligația persoanelor cu funcții de răspundere de a acorda sprijin publicului în obținerea accesului la informație, în corespundere cu Convenția de la Aarhus;
- indicarea punctelor (persoanelor) de contact etc.

Unele aspecte ale accesului publicului la informațiile din Fondul Arhivistic Național sunt reglementate de Legea privind Fondul Arhivistic al Republicii Moldova, nr. 880 din 22.01.1992 (Monitorul Oficial, nr. 1/20 din 30.01.1992). Conform art. 3 al acestei legi, „păstrarea documentelor din Fondul Arhivistic al Republicii Moldova este o datorie a instituțiilor, organizațiilor și întreprinderilor indiferent de tipul de proprietate și forma de organizare juridică, a fiecărui cetățean al Republicii Moldova”. În scopul garantării

drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor, art. 33 din Legea privind Fondul Arhivistic al Republicii Moldova prevede că arhivele de stat, depozitele speciale de stat și persoanele juridice deținătoare de arhive sunt obligate să elibereze în modul stabilit cetățenilor, pe baza documentelor existente, informații și extrase din documente.

1.2.1. Indicații despre informație – Metainformație

Persoanele care se află în proces de căutare a informației nu trebuie să întâlnească dificultăți și să piardă mult timp pentru determinarea denumirii documentului necesar și a locului lui efectiv de aflare.

Pentru a asigura „accesul eficient” la informația despre mediu, Convenția de la Aarhus, în art. 5 alin. (2) lit. (c), înaintea cerința furnizării gratuite publicului a informației (metainformației) de către autoritățile publice. Aceasta înseamnă că publicului trebuie să-i fie oferit accesul la liste, registre, fișiere și arhive care conțin informații despre:

- tipul;
- volumul;
- termenele și condițiile de bază de furnizare a informației și de acordare a accesului la ea;
- procedurile de primire a informației despre mediu [art. 5 alin. (2) lit. (a) din Convenția de la Aarhus

Transparența și eficiența accesului la informația despre mediu

Conform Convenției de la Aarhus, autoritățile publice [art. 5 alin. (2)] sunt obligate să elaboreze mecanismele care ar asigura „eficiența accesului” la informație. Convenția nu conține însă indicații despre faptul cum se face acest lucru.

Părților contractante la Convenție li se propune să elaboreze modele proprii în cadrul legislativ național. Totodată, li se înaintea cerința de asigurare a transparenței metodelor aplicate de autoritățile publice la furnizarea informației.

Eficiența accesului presupune că la furnizarea informației trebuie să fie utilizată acea formă a sistemului informațional care va asigura simplitatea și eficiența accesului la informație.

Aceste sisteme includ, printre altele, metabăncile de date, băncile de date, registrele, indicatoarele, dosarele sau documentele în formă electronică sau orice altă formă care facilitează căutarea informației. Pot fi prevăzute de asemenea: regimul comod de lucru, încăperea, locul de amplasare, echipamentele necesare, de exemplu a copiatoarelor etc.

Convenția înaintea cerințe minime concrete despre faptul cum trebuie asigurat accesul liber și eficient la informația despre mediu. Republica Moldova trebuie să stabilească de sine stătător mecanismele potrivite.

Legea cu privire la informatizare și la resursele informaționale de stat, nr. 467 din 21.11.2004 (Monitorul Oficial, nr. 6-12/44, 01.01.2004), stabilește regulile de bază și condițiile de activitate în domeniul creării și dezvoltării infrastructurii informaționale naționale ca mediu de funcționare al societății informaționale din Republica Moldova, reglementează raporturile juridice care apar în procesul de creare, formare și utilizare a resurselor informaționale automatizate de stat, a tehnologiilor, sistemelor și rețelelor informaționale.

Pentru realizarea efectivă a legii sus-menționate, conform Legii cu privire la registre, nr. 71 din 22.03.2007 (Monitorul Oficial, nr. 70-73/314, 25.05.2007), a fost instituit Registrul resurselor și sistemelor informaționale de stat, care este „totalitatea sistematizată de date despre resursele informaționale de stat (inclusiv obiectele și clasificatoarele informaționale), sistemele informaționale de importanță statală, paginile web ale autorităților publice și domeniile înregistrate pe teritoriul Republicii Moldova, precum și despre posesorii, deținătorii și elaboratorii lor”.

Prin Hotărârea Guvernului RM cu privire la crearea Centrului de Guvernare Electronică (E-Government), nr. 392 din 19.05.2010 (Monitorul Oficial, nr. 78-80/462 din 21.05.2010), a fost instituită o instituție publică care va aplica tehnologiile informaționale în vederea dezvoltării ghișeului unic, o platformă electronică ce permite accesarea serviciilor electronice. Cetățenii vor putea accesa informații și servicii publice 24 de ore din 24 prin internet și telefonia mobilă. De asemenea, ghișeul unic digital va stoca date aparținând tuturor ministerelor și agențiilor. El va permite optimizarea fluxului de documente în cadrul autorităților publice și va reduce numărul procedurilor pe care le presupune procesul administrativ.

Odată cu aprobarea Concepției guvernării electronice prin Hotărârea Guvernului RM, nr. 733 din 28.06.2006 (Monitorul Oficial, nr. 106-111/799 din 14.07.2006), și formarea Centrului de Guvernare Electronică, care activează în baza Statutului aprobat prin Hotărârea Guvernului RM, nr. 760 din 18.08.2010 (Monitorul Oficial, nr. 150-152/832 din 20.08.2010), acestei instituții publice i-au fost atribuite variate funcții aferente realizării Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării, precum și realizării agendei de e-transformare a guvernării. Obiectivele specifice ale procesului de e-transformare vizează:

a) modernizarea serviciilor publice prin digitalizare și prin reingineria proceselor operaționale;
b) eficientizarea guvernării prin asigurarea interoperabilității sistemelor TIC (tehnologiile informației și comunicațiilor), precum și prin consolidarea și reutilizarea resurselor TIC.

Accesul la datele guvernamentale cu caracter public (www.date.gov.md). Centrul de Guvernare Electronică lucrează în parteneriat cu ministerele de resort, agențiile de stat și autoritățile publice pentru a colecta și publica toate datele deschise în cadrul acestui ghișeu unic. Platforma date.gov.md este un pilon-cheie pentru modernizarea tehnologică a guvernării și are drept scop facilitarea accesului cetățenilor la datele ministerelor și instituțiilor administrației publice centrale. Inițiativa „Date deschise” exprimă interesul Executivului pentru dezvoltarea unei guvernări transparente și aplicarea inovațiilor în sprijinul cetățenilor.

Datele deschise sunt datele oferite de către autoritățile publice în format conceput pentru a fi citit de calculator, la un nivel dezagregat. Acestea nu conțin informații personale, secrete comerciale ori secrete de stat. Identificarea și publicarea culegerilor de date de interes pentru cetățeni și întreprinderi reprezintă sarcini ale autorităților publice. [Date.gov.md](http://date.gov.md) încurajează participarea activă a cetățenilor.

Suficiența informației

Autoritățile publice sunt obligate să furnizeze publicului suficientă informație cu privire la:

- tipul și volumul informației despre mediu pe care o dețin autoritățile publice;
- termenele și condițiile de bază de furnizare a informației și de acordare a accesului la ea;
- procedurile de primire a informației despre mediu [art. 5 alin. (2) lit. (a) din Convenția de la Aarhus].

Dacă, în conformitate cu cerințele enumerate mai sus, publicului i se va prezenta suficientă informație, de exemplu în formă de anunțuri în mass-media (web-site-uri, presa scrisă etc.), anunțuri ale serviciilor de stat etc., atunci va crește gradul transparenței și eficienței accesului la informație.

Un alt exemplu este metainformația, adică informația despre informație, care constituie o bancă de date în care sunt indicați locul aflării informației și deținătorii informației sau datelor furnizate etc. În afară de aceasta, există sisteme de metainformație în care:

- sunt enumerați deținătorii informației despre mediu pentru prevenirea dublării procesului de colectare și difuzare a informației;
- publicul este informat despre faptul unde pot fi găsite diferite feluri de informație. De regulă, aceste registre sunt create sub forma unor bănci electronice de date. Amănunte puteți găsi în art. 5 alin. (2) lit. (a-b) și art. 5 alin. (3) din Convenția de la Aarhus.

1.2.2. Susținerea publicului în primirea informației despre mediu

Pe lângă măsurile practice, Convenția, în art. 5 alin. (2) lit. (b) pct. (ii) și art. 3 alin. (2), prevede ca persoanele cu funcții de răspundere să acorde sprijin publicului în vederea asigurării accesului la informație, în limitele Convenției.

În art. 3 alin. (2) al Convenției este prevăzută obligația persoanelor cu funcții de răspundere „să asiste și să îndrume” reprezentanții publicului care sunt în proces de căutare a acestei informații. În corespundere cu această cerință, persoana cu funcție de răspundere trebuie să ofere cetățenilor următorul ajutor:

- să furnizeze informația despre tipul și volumul informației de care dispune ea sau o altă autoritate, despre condițiile de bază, procedura furnizării informației etc.;
- să acorde ajutor la formularea solicitării, de exemplu să ofere consultații despre tipurile informației care poate fi pusă la dispoziția publicului și care nu;
- să furnizeze altă informație utilă.

Statele părți la Convenție pot decide extinderea volumului acestei cerințe și pot oferi sprijin de acest fel referitor la informație într-un volum ce depășește volumul prevăzut de Convenție.

În sensul larg al cuvântului, putem considera că susținerea înseamnă extinderea posibilităților și instruirea funcționarilor publici în scopul îmbunătățirii înțelegerii de către aceștia a problemelor accesului la informație, excepțiilor și căilor de asigurare; ca urmare, publicul va avea un acces adecvat și eficient la informație.

Stabilirea punctelor de contact

Una dintre măsurile practice prevăzute de Convenție [art. 5 alin. (2) lit. (b) pct. (iii)] este stabilirea punctelor de contact în scopul facilitării accesului la informație. Asemenea puncte de contact facilitează și accelerează accesul la informație prin furnizarea către public a informației care poate să-i fie de ajutor la căutarea sau primirea informației despre mediu necesare.

O cale eficientă de formare a rețelei punctelor de contact este organizarea serviciului informativ, a unui oficiu sau centru special. În Republica Moldova, un asemenea centru a fost creat în cadrul Ministerului Mediului: www.mediu.gov.md.

În scopul respectării prevederilor naționale în domeniul transparenței în procesul decizional și a actelor internaționale în domeniu, în procesul elaborării oricărui proiect de lege în domeniul protecției mediului toate grupurile interesate pot participa la consultări prin intermediul internetului (proiectul legii este plasat pe pagina oficială a Guvernului – www.particip.gov.md. Ministerul Mediului (www.meniu.gov.md) și publicul are la dispoziție un termen rezonabil pentru consultarea proiectului și expedierea comentariilor.

În cazul manifestării de către public a unui interes sporit față de o activitate care poate influența mediul înconjurător și condițiile de viață ale oamenilor, este oportun de a stabili puncte speciale de contact, în care se oferă informația privind procesul adoptării unei decizii concrete.

Spre exemplu, în acest sens, prin Hotărârea Guvernului RM cu privire la organizarea și funcționarea ghișeului unic în domeniul autorizării de mediu pentru folosința specială a apei nr. 894 din 12.11.2013 (Monitorul Oficial, nr. 262-267/1010, 22.11.2013) în contextul automatizării proceselor de monitorizare și gestiune a resurselor de apă din Republica Moldova, a fost elaborat și implementat un sistem informatic destinat automatizării funcționării ghișeului unic în domeniul autorizării de mediu pentru folosința specială a apei. Elaborarea și implementarea unui astfel de sistem informatic contribuie la dezvoltarea capacității instituționale a autorităților publice implicate în procesul de eliberare a autorizației de mediu pentru folosința specială a apei în vederea promovării și realizării drepturilor cetățenilor, precum și asigură accesul tuturor autorităților publice implicate în procesul de autorizare a folosinței speciale a apei la:

- informația cu caracter public;
- procesul de luare a deciziilor;
- prestarea unor servicii publice transparente și eficiente.

În multe țări există cerințe față de autoritățile publice conform cărora, în toate cazurile de difuzare de către acestea a unui anunț despre demararea unei proceduri concrete (de exemplu evaluarea impactului asupra mediului, eliberarea autorizațiilor, licențelor, întocmirea planurilor, programelor, directivelor politice, proiectelor de legi etc.), ele trebuie să indice punctul de contact unde publicul poate obține informații suplimentare despre procedura în cauză. Aceste puncte de contact sunt indicate în înștiințarea generală sau individuală, împreună cu specificarea autorității publice, după cum o cere art. 6 alin. (2) al Convenției.

În Republica Moldova, Legea privind expertiza ecologică, în art. 11 lit. (a) și (b), stabilește că „asociațiile obștești care efectuează expertiza ecologică obștească au dreptul: a) să primească de la beneficiar, în volum deplin, documentația de proiect, iar în cazul în care aceasta conține secrete comerciale și/sau alte secrete apărute de lege (cu excepția secretelor de stat), în volumul care nu permite divulgarea acestor secrete; b) să ia cunoștință de documentația tehnico-normativă cu privire la efectuarea expertizei ecologice de stat”.

Ca urmare, autoritățile publice responsabile sunt obligate să furnizeze reprezentanților publicului informația solicitată.

1.2.3. Băncile de date și registrele

Convenția de la Aarhus, în art. 5 alin. (3), definește drept factor prioritar simplitatea accesului la informație și, în legătură cu aceasta, stabilește obligația transmiterii treptate a informației despre mediu în banca electronică de date accesibilă publicului. De la autoritățile publice se cere asigurarea unui proces treptat, pe etape, care oferă tot mai multe posibilități de familiarizare cu informația despre mediu prin băncile electronice de date.

Totodată, acest fapt nu obligă statele părți să asigure accesul la informație prin băncile electronice de date imediat. Țările au posibilitatea să determine de sine stătător termenele, volumul și formele creării acestor bănci de date, precum și ritmurile etapelor de executare a acestei obligații.

Cu toate acestea, accesul electronic la informație, în esență, este unica modalitate reală de comunicare, sistematică și operativă a informației exhaustive despre mediu, deoarece multipli-



care ei pe hârtie este extrem de costisitoare și necesită mult timp. Băncile electronice, accesibile, permit a evita învinuirile de tănuire sau de reducere a informației, fapt care deseori este semnalat la generalizarea ei, necesară în cazul economisirii hârtiei.

În Republica Moldova, o bună parte din populație încă nu are acces permanent la internet, de aceea informația va trebui să-i fie furnizată pe hârtie, la radio și televiziune. Însă acest fapt, în niciun caz, nu trebuie să constituie temei pentru renunțarea la modalitatea electronică sau pentru simplificarea băncilor electronice de date, motivând prin faptul că „publicul nu are nevoie de aceasta” sau că „publicul nu va înțelege aceasta”.

Este important ca, pe lângă existența registrelor, băncilor de date, centrelor gestionate de autoritățile publice, în care, de regulă, poate fi găsită informația pe probleme de mediu, aceste locuri să fie înzestrate cu mijloace electronice și în ele să existe acces gratuit la rețelele publice de telecomunicații, ceea ce ar asigura accesul liber al publicului la informație. Centrele informaționale sau culturale, bibliotecile, centrele locale, școlile, universitățile etc. pot oferi acest acces majorității populației.

Furnizarea informației în formă electronică

În art. 5 alin. (3) al Convenției de la Aarhus este prezentată lista tipurilor de informație a căror accesare trebuie să fie asigurată cu ajutorul mijloacelor electronice de comunicație. Folosirea verbului „trebuie” vorbește despre faptul că lista în cauză nu este exhaustivă, ci constituie un minimum obligatoriu. Statele pot completa această listă cu alte genuri de informație, corespunzătoare situației lor interne.

Tabelul 4. Informația despre mediu ce urmează a fi furnizată și păstrată în banca electronică de date

Tipul	Cerința	Exemple
Rapoarte despre starea mediului	Introducerea datelor din rapoarte în băncile de date, accesibile publicului	Rapoartele despre starea mediului
Texte ale legilor cu privire la mediu sau în legătură cu mediul	Asigurarea accesului la textele legislative prin intermediul unor bănci electronice de date	Legislația internațională și cea națională. Accesul la textele de legi și regulamente, inclusiv de proiecte, este asigurat în băncile electronice de date pe pagina oficială a Guvernului RM: www.particip.gov.md , pe pagina Ministerului Mediului al RM: mediu.gov.md . Exemple de sisteme internaționale: site-urile UNEP (www.unep.org), UNECE (www.unece.org), IUCN (www.iucn.org).
Documente de politici, strategii, planuri și programe privind/sau în legătură cu mediul	Plasarea, după caz, a documentelor în bănci electronice de date, la care are acces publicul. Remarca „după caz” oferă funcționarilor publici un spațiu de manevră la stabilirea tipurilor de documente care trebuie să fie furnizate publicului (prezintă interes public).	Pot fi la nivel internațional, regional, național sau local. Exemple: Strategia ecologică pentru Europa de Est, Asia Centrală și Caucaz; Strategia națională și Planul de acțiuni pentru conservarea diversității peisagistice și biologice; planurile naționale și locale de dezvoltare; planurile locale de acțiuni în domeniul mediului etc.
Acordurile de mediu	După caz (vezi mai sus)	Tranzacții sau contracte între guvern și întreprinderi particulare sau grupuri industriale; acordurile bilaterale sau multilaterale la nivel național sau internațional. De exemplu acordul între statul olandez și sectorul particular din această țară privind colaborarea în domeniul executării anumitor limite de emisii.
Registrelor cu informații despre mediu	Datele, în dinamică, despre principalele componente ale mediului și factorii de influență	Date despre starea aerului, apei, florei, faunei, emisiile în atmosferă, cererile pentru utilizare și datele despre utilizarea OGM etc. Necesită actualizare sistematică.
Alte informații	Determinarea altor tipuri de informație care poate fi furnizată sub formă electronică	Propunerile pentru lucrări concrete, planuri, programe, directive politice, prevederile executive și normele juridice obligatorii trebuie introduse treptat, pe etape, în bazele electronice de date.

Convenția de la Aarhus nu impune autorităților publice obligația de a transpune documentul în formă electronică dacă el nu există în această formă. Această condiție a fost introdusă cu scopul de a nu impune autorităților publice obligații care presupun sarcini suplimentare pentru ele. Printre altele, ele nu sunt obligate să scaneze sau să tipărească documente scrise de mână, publicate sau existente în formă audiovizuală etc.

Totuși, deoarece majoritatea documentelor specificate există în formă electronică, sarcina includerii lor în băncile de date accesibile publicului nu este complicată. În multe țări europene, în prezent este asigurat legislativ accesul chiar și la proiectele de documente, inclusiv la documentele menționate mai sus, în formă electronică pe web-site-uri sau în bănci de date.

Guvernul Republicii Moldova doar într-un singur caz și-a asumat obligația de furnizare oportună a informației despre mediu (și de alt gen) pe web-site. În conformitate cu Hotărârea Guvernului nr. 1153 din 25 mai 2003, Comisia Națională pentru Securitate Biologică, care este o autoritate publică menită să asigure utilizarea inofensivă a organismelor genetic modificate și a produselor din ele, este obligată să plaseze documentele din cererea de import și utilizare a organismului genetic modificat în Moldova pe site-ul Ministerului Mediului, în termen de 10 zile de la data intrării lor și pentru o perioadă de cel puțin 30 de zile, pentru ca publicul să poată folosi această perioadă pentru depunerea comentariilor. În afară de aceasta, în Ordinul Ministrului Mediului nr. 19 din 10 februarie 2004 sunt stabilite procedurile de participare a publicului la adoptarea deciziilor în acest domeniu.

În Republica Moldova, primul Raport național privind starea mediului (pentru anul 2002) a fost publicat în anul 2003 de Ministerul Mediului și Institutul Național de Ecologie și Geografie. Ulterior, pe site-ul Ministerului au fost plasate rapoarte similare, ultimul datat cu anul 2010. În conformitate cu Legea privind accesul la informație, art. 11 alin. (5), un astfel de document trebuie să fie publicat anual. Spre exemplu, pe site-ul Ministerului este plasată anual informația cu privire la starea spațiilor verzi. Generalizarea și sistematizarea este efectuată în baza datelor prezentate de autoritățile administrației publice locale.

Registre, liste, fișiere accesibile publicului

În conformitate cu art. 5 alin. (2) lit. (b) pct. (i) din Convenția de la Aarhus:

- trebuie să fie organizate sisteme de păstrare a informației, care vor asigura accesul simplu și eficient al publicului la informație;
- forma lor poate fi diferită (tradițională, exemplare tipărite, de exemplu bibliotecă, registru de stat în oficiul municipalității sau al agenției, forma electronică, de exemplu bancă electronică de date);
- ele pot fi centralizate la nivel național, fiind păstrate în teritorii;
- ele pot conține informație efectivă sau referințe la documentele existente, cu indicarea locului aflării lor.

Registreele publice, listele și fișierele asigură eficiența procesului de căutare și cercetare a informației de către public. În multe țări europene deja există un șir de registre speciale. Registreele trebuie să se afle în oficiul autorității publice și informația se păstrează, de regulă, în formă de documente pe hârtie.

Oficiul trebuie să fie deschis pentru vizitele publicului în cursul zilei obișnuite de lucru a instituției. Consultarea registrului trebuie să fie gratuită. Copiile, de regulă, pot fi eliberate contra unei plăți moderate, al cărei quantum nu depășește costul multiplicării documentului.

În plus, registrele pot să conțină documente care se referă la cazuri concrete de adoptare a deciziilor, de eliberare a autorizațiilor și licențelor. Tot mai multă informație din registrele de stat devine accesibilă în formă electronică prin Internet.

În Republica Moldova, deocamdată, nu există o listă concretă a registrelor ecologice accesibile publicului. Conform Legii cu privire la registre, nr. 71 din 22.03.2007 (Monitorul Oficial, nr. 70-73/314, 25.05.2007), Registrul de stat constituie unica sursă oficială de date despre obiectele înregistrate în el. Moldova face primii pași în direcția instituirii registrelor și sunt create doar câteva, spre exemplu:

1. **Catalogul soiurilor de plante**, conform Legii privind protecția soiurilor de plante, nr. 39-XVI din 29.02.2008 (Monitorul Oficial, nr. 99-101/364 din 06.06.2008);
2. **Registrul vitivinicol**, conform Legii viei și vinului, nr. 57-XVI din 10.03.2006 (republicat: Monitorul Oficial, nr. 64-68/193 din 29.03.2013);
3. **Registrul cerealelor recepționate spre păstrare și registrul certificatelor de depozit pentru cereale**, conform Legii privind depozitarea cerealelor și regimul certificatelor de depozit pentru cereale, nr. 33-XVI din 24.02.2006 (Monitorul Oficial, nr. 75-78/310, 19.05.2006);
4. **Registrul autorizațiilor de mediu pentru folosința specială a apei**, prin Hotărârea Guvernului RM cu privire la organizarea și funcționarea ghișeului unic în domeniul autorizării de mediu pentru folosința specială a apei, nr. 894 din 12.11.2013 (Monitorul Oficial, nr. 262-267/1010, 22.11.2013);

5. **Registrul geologic de stat**, prin Hotărârea Guvernului RM cu privire la aprobarea Conceptului tehnic al Sistemului informațional automatizat „Registrul geologic de stat”, nr. 1003 din 23.10.2010 (Monitorul Oficial, nr. 214-220/1124 din 05.11.2010);
6. **Registrul de stat al frecvențelor și stațiilor de radiocomunicații**, prin Hotărârea Guvernului RM cu privire la aprobarea Conceptului tehnic al Sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al frecvențelor și stațiilor de radiocomunicații”, nr. 944 din 11.10.2010 (Monitorul Oficial, nr. 202-205/1038, 15.10.2010);
7. **Registrul național al surselor de radiații ionizante și al persoanelor fizice și persoanelor juridice autorizate**, prin Hotărârea Guvernului RM nr. 1017 din 01.09.2008 cu privire la Registrul național al surselor de radiații ionizante și al persoanelor fizice și persoanelor juridice autorizate (Monitorul Oficial, nr. 169-170/1025, 09.09.2008).

Este util să arătăm cum este soluționată această problemă peste hotare. De exemplu, registrele din Marea Britanie reprezintă un sistem ramificat¹:

1. Registrul cererilor de lansare în mediu sau pe piață a produselor genetic modificate;
2. Documentele de evaluare a pesticidelor;
3. Registrul înștiințărilor de executare a cerințelor referitoare la pesticide;
4. Registrul planificării;
5. Registrul integrat de control asupra poluărilor;
6. Registrul autorităților publice locale privind poluarea atmosferei;
7. Registrul coordonărilor privind substanțele nocive;
8. Registrul obiectivelor de păstrare a substanțelor nocive în volum ce depășește 25 tone;
9. Registrul substanțelor radioactive;
10. Registrul avizelor despre lucrările planificate în spațiile verzi și în zonele de conservare a naturii;
11. Registrul calității apei potabile;
12. Registrul licențelor de evacuare a materialelor în mare;
13. Hărțile zonelor de atenție sporită în cazul lucrului cu nitrații;
14. Registrele deșeurilor comerciale;
15. Registrul calității apei;
16. Hărțile cu indicatorii limită a apelor dulci din râuri;
17. Registrul licențelor pentru prelucrarea deșeurilor.

Una dintre metodele de păstrare a informației despre poluanți este elaborarea registrelor emisiilor și transferurilor de poluanți (PRTR), în corespundere cu Protocolul CEE-ONU privind registrele emisiilor și transferurilor de poluanți, ratificat recent de Republica Moldova.

Registrele emisiilor și transferurilor de poluanți (PRTR)

Registrele emisiilor și transferurilor de poluanți (PRTR – *Pollutant Release and Transfer Registers*) sunt un instrument important pentru urmărirea poluanților industriali de la unitățile active și a activităților potențial poluante. Ele constituie un mijloc excelent pentru deschiderea accesului publicului la informația despre emisiile și transferul substanțelor poluante, care pot avea impact asupra populației locale.

Protocolul privind registrele emisiilor și transferurilor de poluanți (PRTR) la Convenția de la Aarhus a fost adoptat la Kiev la 21 mai 2003, fiind semnat de 36 de țări (inclusiv Moldova) și Uniunea Europeană.

La data de 26 Aprilie 2014 Parlamentul RM a ratificat prin Lege Protocolul privind Registrele emisiilor și transferului de poluanți la Convenția privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului (Legea nr. 99 din 26.04.2013 (în vigoare 14.06.2013) Monitorul Oficial nr.125-129 art.400 din 14.06.2013.

Accesul public eficient la datele PRTR, grație furnizării active a informației, contribuie la:

- informarea publicului despre mediu;
- dezvoltarea institutelor democratice, precum și a transparenței activității autorităților publice.

Acest acces poate deveni pentru autoritățile publice un instrument activ de atingere a scopurilor următoare:

- stimularea îmbunătățirii indicatorilor ecologici;
- urmărirea tendințelor existente;
- demonstrarea succeselor în reducerea nivelului poluării;
- monitorizarea executării cerințelor acordurilor internaționale în domeniu;

- stabilirea priorităților și aprecierea realizărilor prin pregătirea unor directive și programe ale politicii ecologice;
- asigurarea protecției mediului înconjurător și a prevenirii poluării lui.

Spre exemplu, la 1 ianuarie 2007, România a instituit *Registrul național al poluanților emiși și transferați*. Astfel, primul an în care România a început procesul de raportare către Comisia Europeană a fost 2008, an în care s-a realizat colectarea datelor despre emisiile și transferurile de poluanți de la complexe industriale, care au avut loc în 2007. Raportul național a fost transmis Comisiei Europene în vederea înglobării în Registrul european al poluanților emiși și transferați (E-PRTR), care a devenit accesibil publicului din data de 9 noiembrie 2009 la următoarea adresă internet: <http://prtr.ec.europa.eu>.

Registrul poluanților emiși și transferați al României face parte din *Registrul european al poluanților emiși și transferați*.

Elaborarea PRTR naționale

Convenția de la Aarhus [art. 5 alin. (9)] cere de la state întreprinderea unor pași concreți pentru organizarea registrelor naționale cu privire la poluări. Elaborarea acestor sisteme poate fi făcută pe etape. Acest fapt oferă statelor spațiu de manevră în executarea treptată a obligației în cauză, în ritmul pe care îl vor considera acceptabil.

În Convenție sunt stabiliți parametri generali care trebuie respectați la organizarea acestor sisteme.

Registrul trebuie să posede următoarele caracteristici:

- succesiune și implicarea întregii țări;
- caracter structurat;
- formă electronică;
- accesibilitate pentru public;
- proceduri standard de dări de seamă, ca bază a registrului.

Informația colectată poate să conțină:

- aplicarea, emiterea în mediu și transportul anumitor substanțe și produse în urma desfășurării anumitor activități;
- folosirea apei, energiei, resurselor;
- transportul în limitele amplasamentelor și în afara lor;
- obiectivele de înhumare sau plasare a deșeurilor.

Cu toate că sfera de aplicare a acestui Protocol s-a dovedit a fi mai îngustă decât se aștepta inițial, în el au fost reflectate multe momente-cheie ale unui PRTR standard:

- tratarea integrată a tuturor mediilor naturale, cuprinzând toate elementele lor: apa, aerul, solul, subsolul;
- dările de seamă pe anumite amplasamente/instalații ale întreprinderii;
- emisiile și transferul în afara amplasamentelor;
- obligații limitate privind dările de seamă despre emisiile provenite din surse difuze (care nu au un caracter focalizat);
- accesibilitatea informațiilor din această bază de date pentru public (difuzarea pe internet într-un anumit termen);
- participarea publicului la procesele de adoptare a deciziilor privind întocmirea și ținerea PRTR naționale.

! Registrul presupune tratarea a două aspecte, pentru ca în cazul fixării faptelor de transport de deșeuri și de depășire a parametrilor stabiliți să fie reflectate și datele despre substanțele poluante concrete, și datele despre deșeurile concrete.

Într-un șir de țări păstrarea datelor și informațiilor în registre publice sau sisteme informaționale este eficientă din punct de vedere al cheltuielilor.

Accesul gratuit la liste, registre, fișiere

Convenția de la Aarhus, în art. 5 alin. (2) lit. (c), cere înlăturarea impedimentelor legate de cheltuieli la realizarea principiului de bază „transparența și eficiența accesului la informație”. De aceea există cerințe suplimentare față de funcționarii publici privind acordarea accesului gratuit la liste, registre și dosare (fișiere), menționate la art. 5 alin. (2) lit. (b) pct. (i).

Conform Convenției, autoritățile publice sunt în drept să perceapă o plată moderată pentru furnizarea informației, în corespundere cu prevederile art. 4 alin. (8). Însă în art. 5 alin. (2) se spune clar că aceasta nu trebuie să constituie plata pentru studierea informației ce se conține în registrele, listele, dosarele (fișierele) la care publicul are acces.

În legislația Republicii Moldova există exemple de reglementare a plății pentru informația despre mediu. De exemplu, art. 12 al Legii cu privire la activitatea hidrometeorologică dispune: „La cererea persoanelor juridice și fizice, Serviciul furnizează informația hidrometeorologică privind fenomenele din trecut la un preț ce nu depășește cheltuielile pentru serviciile prestate”. De remarcat: prevederea legală în cauză nu se execută.

În ansamblu, problema dată necesită o reglementare mai detaliată. Aici trebuie de ținut cont de faptul că obținerea și includerea în registre a informației despre mediu sunt achitate deja de plătitorii impozitelor; de aceea ea trebuie să fie furnizată gratuit sau contra unei plăți minime.

Accesul la registrele și listele publice întocmite și ținute la zi, la informația deținută în format electronic și consultarea pe loc a informațiilor cerute sunt gratuite, vezi art. 18 alin. (1) din Proiectul Legii privind accesul la informația despre mediu, aprobat de Guvernul RM.

Totodată, Proiectul respectiv prevede, în art. 18 alin. (2), posibilitatea autorităților publice de a percepe taxe pentru furnizarea informațiilor de mediu, în cazul în care furnizarea acestei informații necesită efectuarea unor copii, modificarea formatului de păstrare, analiza și sistematizarea unui volum mare de documente.

1.2.4. Coordonarea fluxului de informații

Pentru a facilita fluxul permanent de informații de la operatori la autoritățile publice, trebuie, cel puțin, să fie creat un sistem sigur de colectare și păstrare a informației.

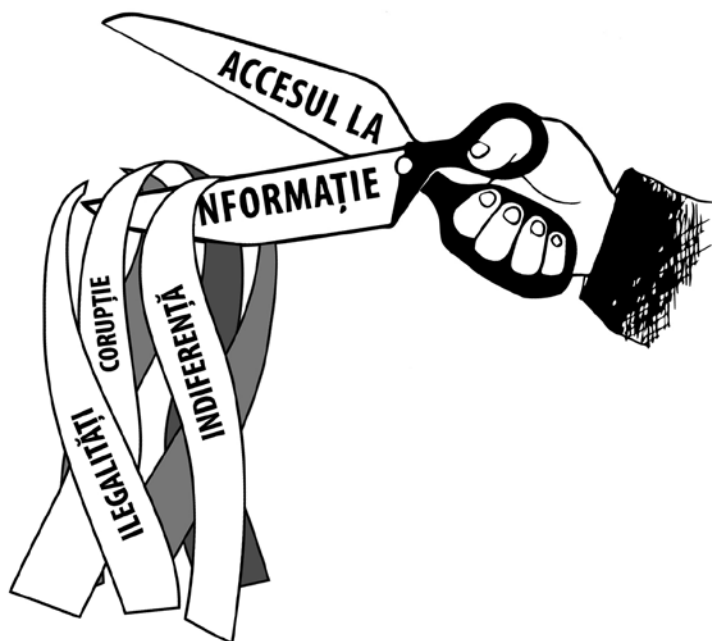
Autoritățile publice trebuie să stabilească:

- regulile de ținere a documentației și de întocmire a dărilor de seamă pentru operatori;
- sistemele de monitorizare cu dări de seamă sistematice;
- sistemele de cercetări cu rapoarte sistematice privind datele referitoare la emisiile în atmosferă și apă, precum și plasarea deșeurilor în sol sau subsol.

Principala dificultate care trebuie depășită la organizarea sistemului informațional național este legată de coordonarea fluxului informațional și repartizarea răspunderii de acest proces între diferite agenții și instituții naționale (uneori – locale).

În prezent, informația despre emisii și deversări de la diferiți operatori este colectată de mai multe instituții naționale de mediu, sănătate, statistică, iar în unele cazuri – de autoritățile publice locale.

1.3. TIPURILE DE INFORMAȚIE CARE URMEAZĂ A FI DIFUZATĂ ÎN MOD ACTIV



Funcționarii publici trebuie să asigure informarea publicului cu privire la:

- situația ecologică generală;
- deciziile care vor fi adoptate în viitorul apropiat sau deciziile privind problemele de interes public;
- informațiile necesare pentru a face alegerea respectivă în viața cotidiană sau în caz de avarie;
- riscurile existente sau posibile, pentru a preveni prejudicierea ulterioară a sănătății umane sau a mediului.

Conform Convenției de la Aarhus, urmează a fi difuzate în mod activ următoarele tipuri de informație:

- informația despre starea mediului;
- informația despre situațiile de avarie;
- informația despre măsurile planificate sau desfășurate care afectează sau pot afecta mediul;

- informația despre tipul de informație despre mediu de care dispun autoritățile publice respective și modul de acces la ea;
- legislația, documentele politice (strategii, documente de politici, planuri, programe de acțiuni referitoare la mediu);
- dări de seamă privind etapele realizării strategiilor, documentelor de politici, planurilor, programelor de acțiuni de mediu;
- legislația, documentele politice;
- tratatele, acordurile, convențiile internaționale și alte documente importante privind problemele ecologice;
- faptele și analiza faptelor considerate relevante și importante pentru formularea principalelor propuneri privitoare la mediu, precum și materialele explicative la ele, necesare pentru lucrul cu publicul;
- informația privind executarea funcțiilor de stat sau prestarea serviciilor comunale în legătură cu problemele mediului;
- informația despre producție;
- informația despre emisiile de substanțe poluante și transportarea lor.

Statele semnatare ale Convenției, din proprie inițiativă, pot difuza un volum mult mai mare de informație. De exemplu, este posibil și este util să oferi publicului nu numai documente [art. 5 alin. (5)], dar și proiecte de documente la etapa dezbaterilor publice.

Pentru difuzarea activă a informației despre mediu există trei motive principale (tabelul 5).

Tabelul 5. Trei motive pentru difuzarea activă a informației

Motivul difuzării	Categoriile de informație
• Asigurarea primirii informației la timp	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Informația despre situațiile de avarie; ✓ informația despre activitatea planificată și procedura participării publicului.
• Asigurarea aducerii informației la cunoștința unui număr maxim de persoane interesate	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Cei care pot fi afectați în situații de avarie; ✓ cei care pot fi afectați de activitățile sau măsurile planificate; ✓ informația despre producție pentru toți consumatorii, pentru a le oferi posibilitatea de a lua decizii în viața cotidiană.
• Facilitarea accesului la informația ecologică	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Registre de stat și liste cu date informative; ✓ bănci de date accesibile publicului.

Difuzarea activă a informațiilor are loc, de regulă, în temeiul cerințelor juridice prevăzute de Convenție și de legislația națională. În cele ce urmează, prin diverse metode, se asigură circulația acestei informații în cercurile largi ale publicului sau în cadrul anumitor segmente ale lui.

1.3.1. Informația despre situațiile de avarie

În diverse situații, cum ar fi procesul de adoptare a deciziilor, planificarea etc., este important ca informația pe care o va folosi publicul să fie pusă la dispoziția sa la timpul necesar. În cazul unui pericol nemijlocit pentru viața oamenilor sau pentru mediu, factorul oportunității capătă o importanță deosebită.

Legea RM privind supravegherea de stat a sănătății publice, nr. 10 din 03.02.2009 (Monitorul Oficial 67/183, 03.04.2009) prevede, în art. 58, că starea de urgență în sănătatea publică se declară de către Comisia națională extraordinară de sănătate publică și/sau comisia teritorială extraordinară de sănătate publică, la propunerea medicului-șef sanitar de stat al Republicii Moldova sau a medicului-șef sanitar de stat din teritoriul respectiv.

Articolul 57 al aceleiași legi dispune:

„(3) În baza evaluării riscurilor de declanșare a urgenței de sănătate publică, autoritățile responsabile de sănătate clasifică aceste riscuri pe categorii de alertă după cum urmează:

- 1) alertă cu cod galben – risc posibil de declanșare a unei urgențe de sănătate publică;

- 2) alertă cu cod portocaliu – risc probabil de declanșare a unei urgențe de sănătate publică;
- 3) alertă cu cod roșu – risc iminent de declanșare a unei urgențe de sănătate publică”.

„Imediat și fără nicio întârziere”

În cazul situațiilor ecologice excepționale, Convenția cere de la autoritățile publice să acționeze „imediat și fără nicio întârziere” și să asigure difuzarea întregului volum de informație necesară acelor reprezentanți ai publicului pe care îi poate afecta situația în cauză. Anume acesta trebuie să fie modul de acțiuni în cazul existenței unui pericol iminent pentru sănătatea umană sau pentru mediu. Cauzele apariției situațiilor excepționale pot fi activitatea omului sau fenomenele naturale.

Proiectul Legii privind accesul publicului la informația de mediu, aprobat de Guvernul RM, cuprinde un articol special privind situațiile excepționale conform căruia autoritățile publice sunt obligate să asigure în mod gratuit diseminarea imediată și fără întârziere a tuturor informațiilor de mediu deținute de sau pentru aceste autorități.

Autoritățile publice trebuie:

- să acționeze prompt, pentru a avea posibilitatea să salveze viețile oamenilor sau să prevină cauzarea unor prejudicii sănătății oamenilor ori mediului;
- să furnizeze informația imediat și fără întârziere acelor reprezentanți ai publicului pe care situația în cauză îi poate afecta;
- să furnizeze întregul volum de informație care le poate oferi oamenilor posibilitatea de a lua măsuri preventive sau de a diminua prejudiciul legat de pericolul existent.

Legea privind accesul la informație, în art. 11 alin. (1) pct. (9), obligă furnizorul de informație să difuzeze de urgență pentru publicul larg informația care i-a devenit cunoscută în cadrul propriei activități, dacă această informație:

- a) poate preîntâmpina sau diminua pericolul pentru viața și sănătatea oamenilor;
- b) poate preîntâmpina sau diminua pericolul producerii unor prejudicii de orice natură;
- c) poate opri răspândirea informației neveridice sau diminua consecințele negative ale răspândirii acesteia;
- d) comportă o deosebită importanță socială.

În multe țări, pentru difuzarea informației despre mediu în situații excepționale sunt desemnate autorități speciale. Această informație poate conține, printre altele, recomandări privitor la măsurile de securitate, pronosticul procesului de dezvoltare a pericolului, rezultatele cercetării, rapoartele despre măsurile de lichidare a consecințelor pericolului sau despre măsurile preventive.

Convenția conține cerințe minime privind felul informației care trebuie să fie prezentată, cel puțin, acelor reprezentanți ai publicului pe care situația în cauză îi poate afecta. Totodată, autoritățile publice pot difuza această informație atât de larg, cât vor găsi de cuviință. Cu toate acestea, volumul informației pe care ele o difuzează poate fi mai mare, decât este arătat mai sus.

Orice autoritate care dispune de informație de mediu are obligația pozitivă de a lua toate măsurile necesare în vederea aducerii acesteia la cunoștința publicului.

1.3.2. Raportul despre starea mediului

În majoritatea țărilor din Europa, informația despre starea mediului este publicată în rapoarte despre starea mediului, în formă electronică și/sau tipărită.

În Republica Moldova, asemenea rapoarte sunt publicate, de regulă o dată pe an, dar începând cu 2011 o dată la 4-5 ani într-un număr foarte mic de exemplare. Ele pot fi studiate la Centrul informației ecologice de la Ministerul Ecologiei și Resurselor Naturale. Ultimul raport a fost publicat în 2011 în limba română (1000 ex.), versiunea scurtă în limba engleză (300 ex.) și rusă (300 ex.). Trebuie să recunoaștem că atât periodicitatea raportului, cât și tirajul lui sunt insuficiente. În corespundere cu Legea privind accesul la informație (art. 11 alin. 5), acest tip de document trebuie să fie publicat anual.

Conform Convenției de la Aarhus, guvernul este obligat să publice sistematic și să difuzeze asemenea rapoarte. Rapoartele trebuie să conțină informație despre calitatea mediului, precum și despre factorii care influențează asupra lui.

! Convenția de la Aarhus cere de la statele semnatare publicarea raportului despre starea mediului cel puțin o dată la trei sau patru ani.

Pe lângă informația despre calitatea mediului și factorii ce influențează mediul, care constituie o cerință minimă, în raportul despre starea mediului poate fi inclus un volum mai mare de informație sau alte tipuri de informație. În cadrul descrierii factorilor de influență asupra mediului pot fi abordate mai multe întrebări.

Scopul întocmirii rapoartelor despre starea mediului este de a informa publicul larg despre starea generală a mediului, de aceea ele nu presupun date amănunțite despre cele mai „fierbinți puncte” sau cele mai importante probleme ale ecologiei și poluării mediului. În ele însă este prezentat tabloul general al principalelor probleme ecologice și a măsurilor de soluționare a lor, adoptate sau planificate de autoritățile publice.

EXEMPLU

Raportul național „Starea mediului în Republica Moldova în 2007-2010” conține următoarea informație:

1. Caracterizarea generală a mediului natural
2. Impactul economiei asupra mediului înconjurător
3. Starea și protecția atmosferei
4. Starea și protecția resurselor de apă
5. Starea și protecția solurilor
6. Diversitatea biologică și peisajeră
7. Deșeurile
8. Procese și fenomene periculoase naturale și tehnice
9. Managementul ecologic și dezvoltarea durabilă
10. Politici de mediu

Este oportună publicarea anuală a raportului și prezentarea acestuia în formă electronică și tipărită.

RECOMANDARE

Deoarece rapoartele sunt citite de cercuri largi ale publicului, au o importanță deosebită următoarele caracteristici ale informației:

- interesantă,
- atractivă,
- informativă,
- simplă pentru căutare,
- simplă pentru înțelegere.

În practica internațională este răspândită editarea versiunilor științifico-populare prescurtate despre starea mediului, adaptate pentru publicul larg.

Există și rapoarte internaționale despre starea mediului. De exemplu, Agenția de Mediu Europeană practică colectarea informației și editarea, o dată la patru ani, a rapoartelor despre starea mediului în Europa în ansamblu (web-site: <http://www.eea.eu.int>). Ultimul raport de acest fel a fost publicat în 2012.

1.3.3. Informația despre producție

Informația despre producție este o informație despre proprietățile ecologice și biologice ale produsului, precum și despre influența lui asupra omului. Convenția de la Aarhus, în art. 5 alin. (8), cere statelor să elaboreze mecanismele de comunicare publicului a unui volum suficient de informație despre producție. Această informație trebuie să fie furnizată astfel încât consumatorii să dispună de posibilitatea de a face o alegere întemeiată. Elaborarea sistemelor concrete de acest fel este lăsată pe seama statelor.

Conform art. 5 alin. (6) din Convenție, autoritățile publice sunt obligate să întreprindă măsurile necesare pentru a stimula transmiterea de către operatori (adică agenți economici) nemijlocit publicului a informațiilor privind factorii de influență asupra mediului a activității și producției lor.

Una dintre căile de realizare a acestei prevederi din Convenție sunt schemele de marcaj ecologic și audit ecologic. De regulă, aceasta presupune acțiuni benevole ale organizației pentru certificarea ecologică a activității și producției sale. Etichetele ecologice pot conține și informații despre originea produsului, componența lui, componentele ce pot afecta sănătatea umană sau mediul etc.

Exemple de informații despre producție:

- marcarea producției, conform cerințelor legislației naționale, cu etichete ce conțin un volum suficient de informație despre factorii influenței produsului asupra mediului și sănătății publice (de exemplu marcarea despre OMG);
- sistemele marcării ecologice, care oferă publicului posibilitatea de a alege producția ecologică, eficientă din punct de vedere al energiei etc.

Normele marcării produselor alimentare și normele marcării produselor chimice de menaj sunt aprobate în Hotărârea Guvernului RM nr. 996 din 20 august 2003 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 189-190, 2003). Cu toate că Legea nr. 775-XV din 21 decembrie 2001 cu privire la securitatea ecologică (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 72, 2002) prevede indicarea obligatorie pe etichetă a conținutului de organisme genetic modificate.

În 2004 au fost elaborate *Normele sanitare privind etichetarea nutrițională, etichetarea produselor alimentare cu destinație dietetică specială, etichetarea produselor genetic modificate sau provenite din organisme genetic modificate* (Hotărârea Guvernului nr. 01-04 din 31.05.2004, publicat în Monitorul Oficial al R. Moldova, nr. 138-146/281 din 13.08.2004). Agenții economici din sectorul alimentar sunt obligați să prezinte cumpărătorilor, consumatorilor și organelor de control și supraveghere de stat informația completă, veridică, precisă privind produsele alimentare și materialele în contact cu produsele alimentare, privind respectarea, la executarea operațiunilor ce țin de circuitul alimentar, a cerințelor reglementărilor în domeniul alimentar aplicabile conform Legii privind produsele alimentare nr. 78-XV din 18.03.2004 (Monitorul Oficial al R. Moldova, nr. 83-87/431 din 28.05.2004).

1.4. CUM TREBUIE DE RĂSPUNS LA SOLICITĂRILE DE INFORMAȚII DE MEDIU

! Conform Convenției de la Aarhus, orice persoană, indiferent de cetățenie, țară și locul de trai, vârstă, gen etc., are dreptul să depună cerere pentru acces la informația ecologică.

Principiile generale care trebuie respectate în problemele accesului publicului la informație sunt următoarele:

- publicului trebuie să-i fie furnizate toate tipurile de informație despre mediu, în afară de cea care aparține excepțiilor din motiv de confidențialitate;
- accesul la informația despre mediu trebuie să fie oferit, fără a fi necesar de a formula cauzele care au generat interesul față de ea;
- informația trebuie să fie oferită sub forma solicitată, în afara situațiilor descrise în art. 5 alin. (1) lit. (b) din Convenție;
- autoritățile publice trebuie să asigure primirea solicitărilor de informații de către acele autorități la care ele se referă;
- informația solicitată trebuie să fie pusă la dispoziție în termen cât mai restrâns: în Republica Moldova – 15 zile, termen care poate fi prelungit cu 5 zile; Convenția prevede termenul maxim de 30 zile.
- autoritățile publice trebuie să asigure ca informația care nu cade sub incidența excepțiilor să fie separată de cea confidențială și să fie adusă la cunoștința publicului;
- refuzul solicitării de informații trebuie să fie prezentat în scris, indicându-se motivele acestuia.

Ce înseamnă solicitare/cerere de informație?

Convenția nu oferă o definiție concretă a noțiunii „solicitare”. De aceea trebuie să înțelegem prin ea orice fel de solicitare:

! Orice adresare a reprezentantului publicului la autoritatea publică cu rugămintea de furnizare a informației în formă orală sau scrisă, în corespundere cu cerințele articolului 4 al Convenției de la Aarhus.

În conformitate cu art. 6 alin. (1) al Legii privind accesul la informație, sunt considerate informații oficiale toate informațiile aflate în posesia și la dispoziția furnizorilor de informații, care au fost elaborate, selectate, prelucrate, sistematizate și/sau adoptate de organe ori persoane oficiale sau puse la dispoziția lor în condițiile legii de către alți subiecți de drept.

Furnizori de informație sunt considerate autoritățile administrației publice centrale și locale, persoanele fizice și juridice care, în baza legii sau a contractului cu autoritatea publică ori instituția publică, sunt abilitate cu gestionarea unor servicii publice și culeg, selectează, posedă, păstrează, dispun de informații

oficiale (art. 5 al Legii privind accesul la informație). Solicitarea informației de acest fel este reglementată de art. 12 al legii sus-menționate.

Cât privește alin. (5) al art. 12 din legea respectivă, el prevede: „Elaborarea și furnizarea unor informații analitice, de sinteză sau inedite pot fi efectuate în baza unui contract între solicitant și furnizorul de informații, contra unei plăți negociabile, dacă furnizorul va fi disponibil și în drept să realizeze o asemenea ofertă”. În practică aceasta înseamnă că dacă solicitantul dorește ca furnizorul de informație, de exemplu, să efectueze compararea datelor de care dispune despre starea climei pentru ultimii o sută de ani și să facă concluzii privind veridicitatea schimbărilor care au avut loc în regiune, iar asemenea cercetări nu s-au făcut anterior, atunci furnizorul este în drept fie să refuze efectuarea acestui lucru, motivând prin insuficiența de timp și resurse, fie să accepte, apreciind volumul de lucru și coordonând prețul cu solicitantul. Furnizorul însă nu este în drept să refuze punerea la dispoziție a informației primare, pentru ca solicitantul să o poată utiliza la efectuarea analizei de sine stătătoare.

Modul de furnizare a informației

Modul de furnizare și de primire a informației oficiale în Republica Moldova este reglementat mai amplu de Legea privind accesul la informație. Conform art. 12 „Solicitarea accesului la informația oficială”) , informațiile oficiale vor fi puse la dispoziția solicitanților în baza unei cereri scrise sau verbale. Cererea scrisă va conține: detalii suficiente și concludente pentru identificarea informației solicitate (a unei părți sau unor părți ale acesteia); modalitatea acceptabilă de primire a informației solicitate; date de identificare ale solicitantului.

Cererea poate fi înaintată verbal în cazurile în care este posibil răspunsul pozitiv, cu satisfacerea imediată a cererii de furnizare a informației. În cazul în care furnizorul intenționează să refuze accesul la informația solicitată, el va informa solicitantul despre aceasta și despre posibilitatea depunerii unei cereri scrise.

Elaborarea și furnizarea unor informații analitice, de sinteză sau inedite pot fi efectuate în baza unui contract între solicitant și furnizorul de informații, contra unei plăți negociabile, dacă furnizorul va fi disponibil și în drept să realizeze o asemenea ofertă”.

Conform art. 13 alin. (1) al Legii privind accesul la informație, instrumentele disponibile de accesare a informațiilor oficiale sunt:

- a) audierea informației pasibile de o expunere verbală;
- b) examinarea documentului (unor părți ale acestuia) la sediul instituției;
- c) eliberarea copie de pe documentul, informația solicitată (de pe unele părți ale acestora);
- d) eliberarea copie traducerii documentului, informației (unor părți ale acestora) într-o altă limbă decât cea a originalului, pentru o plată suplimentară;
- e) expedierea prin poștă (inclusiv poșta electronică) a copie de pe document, informație (de pe unele părți ale acestora), copie de pe traducerea documentului, informației într-o altă limbă, la cererea solicitantului, pentru o plată respectivă”.

Potrivit art. 13 alin. (2) din legea sus-menționată, „extrasele din registre, documente, informații (unele părți ale acestora), în conformitate cu cererea solicitantului, pot fi puse la dispoziția persoanei date, într-o formă rezonabilă și acceptabilă pentru aceasta, spre a fi:

- a) examinate la sediul instituției;
- b) dactilografiate, fotocopiate sau copiate într-o altă modalitate ce ar asigura integritatea originalului;
- c) înscrise pe un purtător electronic, înregistrate pe casete video, audio, alt purtător rezultat din procesul tehnic”.

Înregistrarea solicitării de informație și lucrul cu ea

Structurile instituționale poartă răspundere pentru răspunsurile la solicitări. De aceea este util ca autoritățile publice:

- să organizeze sistemul de înregistrare a solicitărilor;
- să elaboreze sistemul de lucru cu ele;
- să înregistreze primirea solicitărilor;
- să păstreze aceste solicitări în sistemul de dosare/fișiere sau într-un alt sistem organizat de păstrare.

În conformitate cu art. 15 al Legii privind accesul la informație, „cererile scrise cu privire la accesul la informație vor fi înregistrate în conformitate cu legislația cu privire la registre și petiționare. Cererile cu privire la accesul la informație sunt examinate și satisfăcute de funcționarii publici responsabili de furnizarea informațiilor. Deciziile, adoptate în conformitate cu prezenta lege, vor fi comunicate solicitantului într-un mod ce ar garanta recepționarea și conștientizarea acestora”.

Pentru ca în cadrul instituțiilor să existe un proces eficient de lucru cu solicitările și de perfectare a răspunsurilor la ele, e nevoie de organizat procedura furnizării informației ca răspuns la solicitări.

Astfel, autoritățile publice trebuie să elaboreze și să implementeze această procedură în cadrul departamentelor concrete.

Trebuie de repartizat cu strictețe următoarele funcții:

- înregistrarea solicitărilor;
- căutarea informației solicitate;
- expedierea înștiințării despre starea de lucruri în legătură cu solicitarea;
- adoptarea deciziei privind caracterul confidențial al informației în cauză;
- solicitarea avizului altor experți din cadrul instituției sau din alte structuri;
- după caz, transmiterea solicitării unei alte autorități publice;
- perfectarea răspunsului la solicitare, incluzând informația despre motivele deciziei de respingere a ei;
- expedierea răspunsului final.

Practica existentă în diferite țări demonstrează oportunitatea existenței unor servicii/oficii specializate în cadrul departamentului, în cadrul unor subdiviziuni concrete sau a existenței unui funcționar special desemnat pentru a lucra cu solicitările de informații. Un asemenea serviciu sau oficiu este responsabil pentru înregistrarea solicitărilor și controlul soluționării lor; răspunsul despre prezența sau lipsa informației de acest gen sau readresarea ei către alte secții și subdiviziuni. După prezentarea informației necesare de către subdiviziune, serviciul sau oficiul informativ întocmesc un răspuns deplin ce conține fie informația solicitată, fie refuzul solicitării și îl expediază.

Funcționarii publici care lucrează cu cererile de informații trebuie:

- să fie instruiți sistematic cu privire la modul de lucru cu cererile de informație;
- să dispună de posibilitatea de a solicita ajutorul experților pentru consultanță juridică sau de alt fel privind întrebările dificile sau care necesită o atenție sporită.

Oficiile informative pot utiliza formularele standard ale scrisorilor și înștiințărilor oficiale, expediate ca răspuns la solicitarea de informație.

Aceste oficii trebuie să cunoască unde pot fi găsite diferite tipuri de informație.

În cazul în care o anumită informație lipsește în instituția respectivă, el trebuie să-l înștiințeze pe solicitant la care autoritate publică urmează să se adreseze sau trebuie să remită solicitarea la altă autoritate, în conformitate cu art. 4 alin. (5) din Convenție, comunicând acest fapt solicitantului.

Articolul 11 al Legii privind accesul la informație dispune că furnizorul de informații, conform atribuțiilor care îi revin, este obligat:

- să asigure un spațiu amenajat pentru documentare, accesibil solicitanților;
- să numească și să instruiască funcționarii responsabili pentru efectuarea procedurilor de furnizare a informațiilor oficiale;
- să elaboreze regulamente cu privire la drepturile și obligațiile funcționarilor în procesul de furnizare a documentelor și informațiilor oficiale;
- să acorde asistența și sprijinul necesar solicitanților pentru căutarea și identificarea informațiilor;
- să asigure accesul efectiv la registrele furnizorilor de informații, care vor fi completate în conformitate cu Legea cu privire la registre, nr. 71-XVI din 22 martie 2007 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 70-73/314 din 25.05.2007).

În scopul facilitării liberului acces la informație, furnizorul de informații va publica sau va face în alt mod general și direct accesibile populației informațiile ce conțin:

- a) descrierea structurii instituției și adresa acesteia;
- b) descrierea funcțiilor, direcțiilor și formelor de activitate ale instituției;
- c) descrierea subdiviziunilor cu competențele lor, a programului de lucru al acestora, cu indicarea zi- zilor și orelor de audiență a funcționarilor responsabili de furnizarea informațiilor, documentelor oficiale;
- d) deciziile finale asupra principalelor probleme examinate.

În scopul asigurării transparenței activității instituțiilor, eficientizării accesului la informație, creării condițiilor pentru căutarea și identificarea operativă a documentelor și informațiilor, autoritățile publice, instituțiile publice vor edita, cel puțin o dată pe an, ândrumare ce vor conține liste ale dispozițiilor, hotărârilor, altor documente oficiale emise de instituția respectivă și domeniile în care poate furniza informații, vor pune la dispoziția reprezentanților mijloacelor de informare în masă date oficiale despre propria activitate, inclusiv despre domeniile în care poate furniza informații.

Informația prezentată ca răspuns la solicitare

Convenția de la Aarhus, în art. 4 alin. (1), cere autorităților publice să prezinte informații ca răspuns la solicitare. Statele trebuie să asigure executarea acestei obligațiuni „în cadrul legislației naționale”.

Aceasta înseamnă că țările dispun de spațiu pentru acțiune, în limitele menționate, la elaborarea procedurilor de prezentare a răspunsurilor la solicitările de informație, în conformitate cu Convenția. Legislația țării poate limita accesul numai în conformitate cu excepțiile menționate în art. 4 al Convenției.

În Republica Moldova, în conformitate cu art. 7 al Legii privind accesul la informație („Informațiile oficiale cu accesibilitate limitată”): „(1) Exercițarea dreptului de acces la informație poate fi supusă doar restricțiilor reglementate prin lege organică și care corespund necesităților:

- a) respectării drepturilor și reputației altei persoane;
- b) protecției securității naționale, ordinii publice, ocrotirii sănătății sau protecției moralei societății”.

Accesul la informațiile oficiale nu poate fi îngrădit, cu excepția:

- informațiilor ce constituie secret de stat, reglementate prin lege organică și calificate ca informații protejate de stat, în domeniul activității militare, economice, tehnico-științifice, de politică externă, de recunoaștere, de contrainformații și activități operative de investigații, a căror răspândire, divulgare, pierdere, sustragere poate periclita securitatea statului;
- informațiilor confidențiale din domeniul afacerilor, prezentate instituțiilor publice cu titlu de confidențialitate, reglementate de legislația privind secretul comercial, și care țin de producție, tehnologie, administrare, finanțe, de altă activitate a vieții economice, a căror divulgare (transmitere, scurgere) poate atinge interesele întreprinzătorilor;
- informațiilor cu caracter personal a căror divulgare este considerată drept o imixtiune în viața privată a persoanei, protejată de legislație, accesul la care poate fi admis numai cu respectarea prevederilor articolului 8 din lege;
- informațiilor ce țin de activitatea operativă și de urmărire penală a organelor de resort, dar numai în cazurile în care divulgarea acestor informații ar putea prejudicia urmărirea penală, interveni în desfășurarea unui proces de judecată, lipsi persoana de dreptul la o judecare corectă și imparțială a cazului său ori ar pune în pericol viața sau securitatea fizică a oricărei persoane – aspecte reglementate de legislație;
- informațiilor ce reflectă rezultatele finale sau intermediare ale unor investigații științifice și tehnice și a căror divulgare privează autorii investigațiilor de prioritatea de publicare sau au efect negativ asupra altor drepturi protejate prin lege.

Proiectul Legii privind accesul publicului la informația de mediu, aprobat de Guvernul RM, prevede suplimentar cazuri în care autoritățile publice au dreptul de a refuza o cerere de informație despre mediu:

- dacă autoritatea publică nu deține informațiile solicitate,
- dacă dezvăluirea informației ar afecta mediul la care se referă informația, cum ar fi locurile de cuibărit ale speciilor rare,
- dacă solicitarea este vădit nerezonabilă sau este formulată în termeni prea generali.

Dacă accesul la informațiile și documentele solicitate este parțial limitat, furnizorii de informații sunt obligați să prezinte solicitanților acele părți ale documentului accesul la care nu este restricționat, indicându-se în locul porțiunilor omise una dintre următoarele sintagme: „secret de stat”, „secret comercial”, „informație confidențială despre persoană”. Refuzul de a furniza o informație se întocmește cu respectarea prevederilor art. 19 din Legea privind accesul la informație.

Articolul 7 alineatul (4) al legii sus-menționate prevede că „nu se vor impune restricții ale libertății de informare decât dacă furnizorul de informații poate demonstra că restricția este reglementată prin lege organică și necesară într-o societate democratică pentru apărarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanei sau protecției securității naționale și că prejudiciul adus acestor drepturi și interese ar fi mai mare decât interesul public în cunoașterea informației”.

În practică, funcționarul public responsabil pentru furnizarea informației trebuie să demonstreze solicitantului de informație că restricția este rațională și cade sub incidența legii. Dacă părțile nu vor ajunge la consens, solicitantul de informație are dreptul să sesizeze autoritatea publică ierarhic superioară, iar în cazul efectului negativ – să acționeze în judecată.

Totodată, nimeni nu poate fi pedepsit, pentru că a făcut publice anumite informații cu accesibilitate limitată, dacă dezvăluirea informațiilor nu atinge și nu poate să atingă un interes legitim legat de securitatea națională sau dacă interesul public de a cunoaște informația depășește atingerea pe care ar putea să o aducă dezvăluirea informației.

EXEMPLU

Există o mare probabilitate ca, la solicitarea informației despre starea depozitului de deșeuri radioactive creat pentru înhumarea unei cantități nu prea mari de izotopi folosiți în scopuri medicale și științifico-practice, solicitantul să nu primească un răspuns exhaustiv. Este evident că următoarea solicitare el trebuie să o întemeieze pe faptul că divulgarea informației despre starea reală a depozitului în niciun caz nu poate afecta securitatea națională și că numai în virtutea tradiției informația în cauză a fost clasificată la categoria „informații secrete”. Furnizorul informației, la rândul său, trebuie să aprecieze dacă într-adevăr difuzarea informației nu poate cauza prejudicii statului.

Copiile de pe documentele conținând sau cuprinzând informația

Conform art. 4 alin. (1) al Convenției, autoritățile publice sunt obligate să prezinte copiile de pe originalele documentelor în cazul unei solicitări respective. Aceste copii nu trebuie să conțină expunerea referativă a materialului sau extrase din el, ci întregul volum de informație. Grație acestui fapt, reprezentanților publicului li se asigură posibilitatea de a face cunoștință cu informația solicitată în volum deplin, în limba și în contextul originalului. Cerința punerii la dispoziția publicului a „copiilor de pe documentația conținând sau cuprinzând informația” solicitată există deja în multe țări europene.

Fără formularea motivelor care au generat interesul

La depunerea solicitării de informații la autoritățile publice, solicitantul nu este obligat să indice motivul pentru care are nevoie de această informație, adică să întemeieze interesul său pentru această informație. Conform prevederilor Convenției de la Aarhus, informația poate fi solicitată de orice persoană, iar autoritățile publice trebuie să ofere acces la informația despre mediu și cetățenilor străini care domiciliază în țară.

Obligațiune, Articolul 4(1)a

Autorităților publice li se interzice să stipuleze anumite condiții de furnizare a informației ca răspuns la solicitare dacă, în virtutea acestor condiții, solicitantul de informații este nevoit să declare:

- motivul interesului său de a primi informația în cauză sau
- modalitatea utilizării preconizate a acestei informații.

! Atrageți atenția la faptul că refuzul solicitantului de a indica motivele interesului său pentru informație nu poate constitui temei pentru respingerea cererii.

Solicitantul informației despre mediu este în drept să aleagă forma concretă de prezentare a ei, de exemplu pe hârtie, în versiune electronică, prin intermediul mass-media, pe casete video, peliculă, CD etc. Acestea pot fi copii ale documentelor. Ca răspuns la solicitare, autoritățile publice trebuie să ofere nu numai posibilitatea de a face cunoștință cu documentele, dar și să prezinte copiile documentelor.

Articolul 14 al Legii privind accesul la informație stabilește: „1) Informațiile, documentele, solicitate în conformitate cu legea, vor fi puse la dispoziția solicitanților în limba de stat sau în limba în care au fost elaborate. 2) În cazul în care informațiile, documentele au fost elaborate într-o altă limbă decât cea de stat, furnizorul de informații va fi obligat să prezinte, la cererea solicitantului, o copie a traducerii autentice a informației, documentului în limba de stat”. Solicitantul va suporta toate cheltuielile aferente.

În forma solicitată

În conformitate cu art. 4 alin. (1) lit. (b) din Convenția de la Aarhus, autoritatea publică trebuie să manifeste respect față de rugămintea de a executa solicitarea într-o formă concretă. Această regulă are și excepții.

Autoritatea publică poate decide să nu respecte forma solicitată dacă ea „are motive” să furnizeze informația în altă formă. De exemplu, informația nu există în forma solicitată și autoritatea publică nu o poate transpune în forma solicitată. În acest caz, autoritatea publică trebuie să explice motivele deciziei sale. Un alt motiv poate fi că informația a fost deja adusă la cunoștința publicului în altă formă. În această situație este important să se țină cont de faptul că informația a fost potențial accesibilă solicitantului.

1.4.1. Termene concrete

Autoritățile publice sunt obligate să furnizeze informația în termenele stabilite de lege.

! Convenția de la Aarhus cere prezentarea informației „în cel mai scurt timp”, precum și „cel târziu peste o lună” după depunerea solicitării.

Convenția, în art. 4 alin. (2), stabilește termenele în care autoritatea publică trebuie să răspundă la solicitare și să furnizeze informația.

De regulă, autoritățile publice trebuie să furnizeze informația cât mai operativ. În cazul în care solicitarea nu este complicată și informația deja există, conform practicii pozitive, răspunsul este furnizat imediat sau în decurs de câteva zile.

Convenția de la Aarhus stabilește termenul-limită admisibil – o lună de la data depunerii solicitării. Se admite prelungirea acestui termen până la două luni dacă acest lucru este justificat în virtutea volumului și a dificultății informației solicitate. Dacă prelungirea termenului este necesară, autoritatea publică este obligată să înștiințeze despre aceasta solicitantul.

RECOMANDARE

Legea privind accesul la informație (art. 16) stabilește termenul de 15 zile lucrătoare, cu posibilitatea prelungirii lui cu 5 zile lucrătoare, solicitantul fiind informat despre prelungirea termenului și motivele acestei prelungiri.

Proiectul Legii privind accesul publicului la informația de mediu, aprobat de Guvernul RM, prevede posibilitatea prelungirii cu 5 zile a termenului de furnizare a informației în cazuri dacă: cererea se referă la un volum foarte mare de informații care necesită selectarea lor; sunt necesare consultații suplimentare pentru a satisface cererea.

1.4.2. Controlul situației cu privire la solicitarea de informație

Înștiințarea solicitantului

În corespundere cu art. 4 alin. (2), autoritatea publică este obligată să informeze solicitantul în scris despre prelungirea termenului și despre motivele acesteia.

Dacă autoritatea publică are nevoie de mai mult timp – fapt condiționat de volumul și dificultatea informației solicitate, atunci ea:

- este obligată să înștiințeze solicitantul despre prelungirea termenului;
- să expedieze înștiințarea despre prelungirea termenului cât mai repede, în termen de cel mult o lună.

Deoarece Convenția admite prelungirea termenului, precum și în virtutea faptului că solicitarea poate fi respinsă, are o mare importanță existența într-un șir de țări a cerinței de înștiințare expresă despre situația cu privire la solicitare. În alte țări, în cazul refuzului de a răspunde la solicitare este prevăzută o înștiințare specială, care se expediază în termen cât mai scurt.

EXEMPLU

În Republica Moldova, autoritatea publică trebuie să prezinte răspuns la solicitare în decurs de 15 zile și să înștiințeze solicitantul dacă informația solicitată va fi eliberată, iar în caz de respingere a solicitării – să indice motivele lui. În cazul prelungirii termenului de executare a solicitării cu până la 5 zile, solicitantul trebuie să fie informat despre acest fapt cu cel târziu 5 zile înainte de expirarea termenului. Astfel, termenul general pentru prezentarea informației solicitate nu poate depăși 20 de zile.

1.4.3. Plata pentru furnizarea informației

Conform Convenției de la Aarhus, autoritatea publică care prezintă răspuns la solicitarea de informație este în drept să perceapă o plată de la solicitant pentru serviciile sale, al cărei quantum trebuie să fie „rezonabil”.

Plată în mărime rezonabilă

Lăsând un șir de aspecte la discreția autorităților publice, cum este descris mai sus, Convenția stabilește următoarele prescripții:

- quantumul plății să nu depășească limitele rezonabile;
- solicitanții să cunoască tarifele.



! „Mărime rezonabilă a plății” înseamnă că plata pentru informație nu trebuie să depășească costul efectiv al lucrărilor de prezentare a ei, adică costul multiplicării și expedierii prin poștă. Deoarece informația trebuie să fie accesibilă publicului și din punct de vedere al costului ei, mărimea plății nu trebuie să constituie o dificultate pentru furnizarea ei.

Convenția de la Aarhus oferă autorităților publice posibilitatea de a scuti solicitanții de achitarea taxei prevăzute în anumite condiții, de exemplu dacă solicitarea a fost primită de la o organizație neguvernamentală sau de la persoane care se află în situație socială sau economică dificilă.

Deseori prin „mărime rezonabilă a plății” se înțelege costul purtătorilor pe care este furnizată informația. Solicitantul este în drept să aleagă forma în care să-i fie prezentată informația. De exemplu, solicitantul poate aduce o dischetă și să roage să-i fie furnizată informația în formă electronică, în loc să plătească pentru o sută de pagini ale unui raport existent în formă electronică.

Conform practicii pozitive existente în multe țări europene, informația se transmite gratuit în cazurile când e vorba de câteva pagini de fotocopii. În asemenea cazuri, pregătirea calculului și achitarea plății pot genera cheltuieli care depășesc profitul obținut. În multe servicii/instituții de stat sunt instalate aparate de multiplicat, pe care solicitanții le pot folosi de sine stătător pentru copierea materialelor solicitate.

Articolul 20 al Legii privind accesul la informație detaliază chestiunea despre plata pentru furnizarea informației oficiale. Astfel, pentru furnizarea informațiilor oficiale pot fi percepute, în afara excepțiilor prevăzute de lege, plăți în mărimile și conform procedurii stabilite de organele reprezentative, acestea fiind vărsate în bugetul de stat. Mărimile plăților nu vor depăși mărimile cheltuielilor suportate de către furnizor pentru facerea copiilor, expedierea lor solicitantului și/sau pentru traducerea, la cererea solicitantului, a informației, documentului. Plățile pentru furnizarea informațiilor analitice, de sinteză sau inedite, executate la comanda solicitantului, se vor stabili conform contractului dintre solicitant și furnizorul de informații.

Vor fi puse, fără plată, la dispoziția solicitanților, informațiile oficiale care:

- a) ating nemijlocit drepturile și libertățile solicitantului;
- b) sunt expuse oral;
- c) sunt solicitate pentru a fi studiate la sediul instituției;
- d) prin faptul că au fost furnizate, contribuie la sporirea gradului de transparență a activității instituției publice și corespunde intereselor societății.

În cazurile în care informația pusă la dispoziția solicitantului conține inexactități sau date incomplete, instituția publică este obligată să efectueze rectificările și completările respective gratuit, cu excepția cazurilor în care completarea informației implică eforturi și cheltuieli considerabile care n-au fost prevăzute și taxate la eliberarea primară a informațiilor.

! Instituția publică va aduce la cunoștința solicitanților într-un mod cât mai adecvat și mai amănunțit posibil modalitatea de calculare a plăților pentru furnizarea informației.

RECOMANDARE

Autoritățile publice trebuie să elaboreze și să aducă la cunoștința publicului:

- tarifele pentru servicii;
- criteriile de percepere a plății;
- criteriile scutirii de plată;
- criteriile conform cărora plata în avans este o condiție pentru furnizarea informației, dacă în legislația națională există temeii pentru cele enumerate mai sus.

Informația istorică în regulamentele despre prețuri trebuie să fie separată de la informație care pot fi realizată cu scopurile de business, spre exemplu, datele hidrometeorologice precedente și cele de prognoze.

Lipsa unor reglementări de acest fel complică procedurile de furnizare a informației.

Solicitanții trebuie să dispună de posibilitatea de a face cunoștință în prealabil cu toate condițiile enumerate mai sus, precum și cu alte condiții ale accesului la informație.

Astfel, această informație trebuie să fie plasată pe purtători electronici de informație sau pe alte mijloace de informare accesibile publicului, cum sunt web-site-urile, sistemele informative, băncile de date, registrele și, în afară de aceasta, să fie adusă la cunoștința publicului prin alte mijloace tradiționale (anunțuri, foi volante, broșuri, îndrumare etc.).

Solicitanții de informație trebuie să aibă posibilitatea de a se adresa cu rugămintea de a anula plata pentru servicii. De regulă, această rugămintă se indică la depunerea cererii de informație. Funcționarii publici

trebuie să examineze aceste rugăminți cu mare atenție. În practică, poate fi de ajutor includerea întrebării respective în formularul cererii de informație, dacă acesta există.

1.5. EXCEPȚII

1.5.1. Temeiuri pentru respingerea solicitărilor de informație

! Trebuie să fie furnizat întregul volum de informație despre mediu, în afară de cea care cade sub incidența excepțiilor.

În unele cazuri se poate întâmpla că doar faptul aducerii la cunoștința publicului a unui anumit volum de informație poate prejudicia anumite interese legitime. De exemplu, informația despre formulele aplicate în procesul de producție deseori se referă la sfera tehnologiilor și concurenței. În toate cazurile, accesul la informație este limitat ca excepție, dar nu ca regulă.

Lista exhaustivă a excepțiilor

În Convenția de la Aarhus este expusă lista generală de excepții. Lista din art. 4 al Convenției este exhaustivă. Aceasta înseamnă că statele nu pot folosi alte temeuri pentru aprecierea unei informații despre mediu ca informație confidențială.

Pe de altă parte, în conformitate cu prevederile art. 3 alin. (5) și (6) din Convenție, statele nu sunt obligate să aplice toate temeiurile expuse în art. 4 în legislația lor națională: ele pot selecta unele din acestea sau pot să renunțe la utilizarea lor. Mai mult ca atât, dacă, de exemplu, țara A a aplicat cinci temeuri pentru declararea confidențialității informației până la ratificarea Convenției, ea nu este obligată să le opereze pe celelalte trei din simplul motiv că ele sunt prevăzute de Convenție.

Interpretare restrictivă

Conform art. 4 alin. (4) din Convenție, interpretarea excepțiilor trebuie să fie restrictivă. Aceasta înseamnă că informația care poate fi apreciată drept confidențială trebuie să fie examinată de fiecare dată când este solicitată, caracterul ei confidențial fiind întemeiat de fiecare dată la modul cuvenit.

Drept, nu obligație

Convenția nu impune obligația de aplicare a prevederii despre confidențialitate față de o informație concretă. Aceasta, mai degrabă, este o prerogativă a persoanei cu funcție de răspundere. Persoana cu funcție de răspundere poate decide de sine stătător că informația concretă nu trebuie apreciată ca informație secretă.

Pentru autoritățile publice este important să dispună de reguli, proceduri, indicații concrete privitoare la faptul când informația nu poate fi descoperită și cine trebuie să ia decizia privind refuzul de a furniza informație. Dacă autoritățile publice nu pot adopta o decizie univocă privind refuzul cererii de informație, este oportun pentru ele să solicite consultație juridică. În caz de refuz la solicitarea de informație, motivele trebuie să fie expuse în formă scrisă. Solicitantul trebuie să fie informat despre posibilitățile de a contesta această decizie sau de a acționa în justiție (vezi compartimentul „Accesul la justiție”).

În art. 4 al Convenției, temeiurile pentru respingerea solicitării sunt împărțite în două categorii:

- condițiile care privesc autoritatea publică de posibilitatea de a furniza informație.
- interesele care pot fi lezate de dezvăluirea informației.

1.5.2. Condițiile care pot împiedica furnizarea de informație de către autoritatea publică

Articolul 4 alin. (3) al Convenției nu obligă funcționarii publici să respingă solicitarea în cazul existenței condițiilor în cauză. Ea doar le oferă această posibilitate.

„(a) Autoritatea publică căreia îi este adresată solicitarea nu deține informația respectivă”

Autoritatea publică căreia îi este adresată solicitarea este obligată să ofere accesul doar la acea informație de care ea dispune. A dispune înseamnă că autoritatea publică:

- a alcătuit informația (de exemplu informația prelucrată de autoritatea publică);
- a primit informația în cadrul activității sale curente (de exemplu rapoartele despre emisiile de la diferite obiective);
- deține și informație care nu ține de competența sa.

Conform art. 4 alin. (5) al Convenției, dacă autoritatea publică a primit o cerere de furnizare a unei informații de care ea nu dispune, ea este obligată:

- să informeze solicitantul despre faptul la care altă autoritate publică poate fi primită această informație;
- să remită solicitarea acestei autorități, informând solicitantul despre acest fapt.

În ambele cazuri, autoritatea publică este obligată să întreprindă acțiunile specificate în termene maxim restrânse. Aceasta înseamnă că funcționarul public care a primit solicitarea nu este în drept să aștepte expirarea termenului de treizeci de zile, ca să comunice că această informație poate fi primită în alt loc.

Obligația prevăzută la art. 5 alin. (1) al Convenției stabilește că refuzul de a prezenta informația care ține de atribuțiile autorității în cauză este nelegitim.

Procedura în cauză trebuie să fie descrisă mai amănunțit în legislația internă relevantă cu privire la libertatea de acces la informație și/sau în codurile contravenționale.

„(b) Cererea este vizibil nerezonabilă sau este formulată într-o manieră prea generală”

Este extrem de dificil să stabilești această condiție, deoarece criteriile au un caracter subiectiv. Unica indicație ce poate fi oferită ține de aplicarea criteriilor bunului simț și de cercetarea faptului dacă obiectul cererii ține de competența autorității în cauză. Proporțiile solicitării de asemenea au importanță în acest caz.

A se ține cont de faptul că volumul informației și complexitatea datelor nu fac solicitarea „vizibil nerezonabilă” sau prea generală. Este adevărat, solicitarea unei informații prea complicate sau a unui volum mare de informație poate constitui temei pentru prelungirea termenului de prezentare a răspunsului (pentru răspuns se oferă încă o lună), dar nu poate constitui temei pentru refuz.

(c) Documente în curs de elaborare

Excluderea documentelor în curs de elaborare (nedefinitivate) din categoria celor obligatorii pentru prezentare publicului constituie un pas care are menirea, în primul rând, să ofere autorităților publice posibilitatea să lucreze eficient. Acest obiectiv poate fi atins cu succes, dacă există posibilitatea de a discuta problemele dificile din diferite poziții tehnice și politice, numai după aceasta fiind adoptate deciziile finale sau fiind făcute concluziile definitive. Legislația Republicii Moldova nu prevede asemenea momente restrictive (art. 7 al Legii privind accesul la informație).

Proiectul Legii privind accesul publicului la informația de mediu, aprobat de Guvernul RM, prevede astfel de restricții în art. 10 alin. (1) lit. (c): autoritățile publice resping cererea care privește materiale în curs de completare sau documente ori date nefinalizate. Prin documente nedefinitivate, de regulă, se înțeleg proiecte de scrisori, memorandumuri, note, protocoale, planuri, rapoarte etc. De exemplu, o scrisoare pe adresa unei companii, perfectată dar neexpediată, trebuie considerată document nedefinitivat. Din moment ce aceasta este expediată, ea poate fi pusă la dispoziția publicului. Este oportun să fie informat destinatarul scrisorii despre faptul că scrisoarea ce i-a fost trimisă a fost adusă la cunoștința publicului. Acest fapt ar minimaliza posibilele neînțelegeri sau dezinformarea.

(d) Documente interne ale autorităților publice

Documente interne sunt documentele emise de autoritățile publice în exclusivitate pentru uz intern.

Este imposibil să elaborezi o listă exhaustivă a documentelor care pot fi atribuite la categoria celor de uz intern. În caz de dubii, factorul determinant, de cele mai multe ori, îl constituie faptul dacă documentul sau partea lui principală conține elemente ale aprecierii proprii, de ordin intern, de către autoritatea publică a proceselor de executare a funcțiilor sale sau de adoptare a deciziei pe marginea unei probleme concrete.

Exemple de documente interne:

- procese-verbale de ședințe sau note de serviciu ce conțin aprecierea dată de un anumit funcționar cazului examinat sau, eventual, recomandările lui;
- scrisorile interne în cadrul unui organ, de exemplu scrisorile Ministerului Mediului către structurile sale subordonate, conținând comentarii referitor la cazurile dificile de respectare a legislației de mediu;
- corespondența internă dintre ministru și subordonații săi.

Nu trebuie considerate documente interne:

- documentele ce conțin informații (fapte) noi, importante pentru elaborarea deciziei cu privire la un caz concret (de altfel, această informație nu se conține în alte documente ale cazului de față), indiferent de forma documentului;
- documentele externe, adică orice documente emise de o autoritate publică concretă (de exemplu orice document expediat altei autorități sau altei persoane care nu se referă la autoritatea în cauză).

Formele corespondenței interne

Sub incidența noțiunii „corespondență internă” cad atât documentele scrise, cât și comunicările prin poșta electronică, notele scrise de mână etc.

Legislația

Legile cu privire la informație sau privind confidențialitatea documentelor de stat pot conține prevederi generale despre corespondența internă. În majoritatea țărilor, de la agenții și instituții se cere elaborarea unor regulamente proprii pentru delimitarea documentelor ce constituie corespondență internă.

1.5.3. Interesele care pot fi atinse în urma dezvăluirii informației



Conform art. 4 alin. (4) al Convenției de la Aarhus:

- autoritățile publice pot respinge cererea de prezentare a informației de mediu;
- cererea de informație despre mediu poate fi respinsă numai în cazul în care dezvăluirea informației va afecta interesele legitime ale cuiva.

Este expusă lista exhaustivă a intereselor protejate și a condițiilor de confidențialitate. La ele se referă:

Confidențialitatea documentelor interne de secretariat ale autorităților publice

De regulă, aceste documente nu se referă la competențele de bază, ci la activitatea internă a autorității publice (de exemplu documentele ce se referă

la procesul de restructurare internă, la schimbul de informație între diferite secții etc.) Acesta este al confidențialității poate fi considerat rațional, deoarece poate fi utilizat doar în cazul în care este prevăzut expres de legislația țării.

Relațiile internaționale, apărarea națională sau securitatea statului

La relațiile internaționale, printre altele, se raportează colaborarea internațională sau negocierile dintre țări, care pot fi prejudiciate în cazul transmiterii informației solicitate.

La domeniul apărării țării pot fi atribuite interesele militarilor pentru protecția activităților sau a informației secrete împotriva tuturor formelor de acces public, pentru a preveni reducerea nivelului capacității de apărare a țării.

Considerentele securității statului presupun informația care, în caz de dezvăluire, poate prejudicia statul sau poate să-l supună riscului.

Este necesară elaborarea unei proceduri stricte de atribuire a informației la aceste categorii.

Procedura determinării informației care poate constitui secret de stat

De regulă, legea cu privire la secretul de stat prevede criteriile generale ale informației care poate constitui secret de stat.

În baza acestor criterii, specialiștii în domeniul informației confidențiale pregătesc lista categoriilor de informații care pot fi examinate ca secret de stat.

În Republica Moldova, în corespundere cu Legea nr. 245-XVI din 27.11.2008 cu privire la secretul de stat (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 45-46/123, 2009). Sunt stabilite patru grade de secretizare a informațiilor atribuite la secret de stat:

a) „Strict secret” – grad de secretizare atribuit informațiilor a căror divulgare neautorizată poate aduce prejudicii deosebit de grave intereselor și/sau securității Republicii Moldova (se stabilește un termen de secretizare de până la 25 de ani);

b) „Secret” – grad de secretizare atribuit informațiilor a căror divulgare neautorizată poate dăuna grav intereselor și/sau securității Republicii Moldova (un termen de până la 15 ani);

c) „Confidențial” – grad de secretizare atribuit informațiilor a căror divulgare neautorizată poate dăuna intereselor și/sau securității Republicii Moldova (de până la 10);

d) „Restricționat” – grad de secretizare atribuit informațiilor a căror divulgare neautorizată poate fi în dezavantajul intereselor și/sau securității Republicii Moldova sau poate să conducă la divulgarea unei informații secretizate cu parafa „Strict secret”, „Secret” sau „Confidențial” (de până la 5 ani).

Legea cu privire la secretul de stat stabilește temeiurile pentru secretizarea informației. Se interzice secretizarea informațiilor ca faptele de încălcare a drepturilor și libertăților omului și ale cetățeanului;

starea mediului înconjurător, calitatea produselor alimentare și a obiectelor de uz casnic; accidente, catastrofele, fenomenele naturale periculoase și alte evenimente extraordinare care periclitează securitatea cetățenilor; starea sănătății populației, nivelul ei de trai, inclusiv alimentația, îmbrăcămintea, deservirea medicală și asigurarea socială, indicatorii socio-demografici; faptele de încălcare a legii de către autoritățile publice și persoanele cu funcții de răspundere din cadrul acestora; starea reală de lucruri în domeniul învățământului, culturii, comerțului, agriculturii și al ordinii de drept.

De exemplu, Legea nr. 1163-XIV din 26 iulie 2000 cu privire la exportul, reexportul, importul și tranzitul mărfurilor strategice (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 137-138, 2008) permite secretizarea datei concrete a tranzitării prin țară a deșeurilor nucleare, transportate din Bulgaria în Rusia, în conformitate cu acordul internațional ratificat de Republica Moldova. Această secretizare poate fi considerată rațională, deoarece urmărește prevenirea atacurilor teroriste. Dacă însă în cadrul acestei transportări va avea loc un accident pe linia de cale ferată, autoritățile vor fi obligate să întreprindă neîntârziat măsuri pentru înștiințarea populației despre pericolul potențial și să ofere, fără a ascunde, toată informația disponibilă, luând măsuri totodată pentru minimalizarea potențialului prejudiciu pentru sănătatea publică și de mediu.

Exercitarea justiției

Noțiunea „exercitarea justiției” ține de desfășurarea dezbaterilor în cadrul sistemului judiciar și presupune realizarea procesului judiciar, al cărui caracter obiectiv nu poate fi încălcat. Într-un șir de cazuri, informația poate fi strâns legată de acțiunea intentată în judecată sau care urmează a fi intentată în judecată în viitor. Dacă aducerea la cunoștința publicului a acestei informații poate aduce atingere rezultatelor examinării cauzei, e cazul să fie soluționată întrebarea referitor la adoptarea unei decizii privind confidențialitatea temporară a informației până la momentul clasării cauzei.

De menționat că acest motiv pentru exceptare nu poate fi extins asupra unor materiale numai din motivul că în decursul unei anumite perioade de timp ele făceau parte din pachetul de documente ale procesului judiciar.

Autoritățile publice, de asemenea, pot refuza dezvăluirea informației în cazul în care acest fapt poate avea urmări negative pentru dreptul persoanei la dezbateri judiciare echitabile.

Secretele comerciale sau industriale

Autoritățile publice au dreptul să excludă din volumul general de informație accesibilă publicului unele tipuri limitate de informație.

Pentru ca autoritatea publică să dispună de posibilitatea de a limita accesul publicului la informație în temeiul principiului „secret comercial”, această informație trebuie să întrunească câteva condiții.

Caracterul confidențial al acestei informații trebuie să fie apărat strict de legislația națională. Aceasta înseamnă că informația examinată trebuie să se conțină nemijlocit în lista informațiilor care constituie secret comercial sau industrial.

Confidențialitatea trebuie să se ghideze de principiul protecției „intereselor economice legitime”. De exemplu, dacă o anumită companie a depășit limita admisibilă de emisii și a fost nevoită să plătească amendă, atunci nici informația despre emisii, nici cea despre amendă nu pot fi considerate informație secretă.

! Informația despre substanțele poluante, referitoare la protecția mediului nu poate fi considerată informație comercială secretă.

Legislația unor țări prevede obligația companiilor de a depune demersuri pentru a atribui la categoria de informație secretă anumite informații, pe care acestea urmează să le transmită autorităților publice. Aceste demersuri trebuie să fie depuse împreună cu informația sau datele și să conțină temeiul secretizării. După aceasta funcționarul public împuternicit din cadrul autorității publice decide dacă acest demers este argumentat. Chiar dacă a fost depusă o cerere pentru furnizarea acestei informații, funcționarul de stat, ca și mai înainte, este obligat să stabilească dacă, în cazul concret, dezvăluirea informației va aduce mai mult folos decât menținerea statutului ei de informație secretă.

Legea cu privire la secretul comercial, nr. 110-XIII din 6 iulie 1994 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 13, 1994) prevede că „informațiile cu privire la poluarea mediului, [...] nerespectarea regulilor de protecție a muncii, comercializarea producției care dăunează sănătății consumatorului, precum și cu privire la alte încălcări ale legislației și despre mărimea prejudiciului cauzat” nu pot constitui obiectul secretului comercial. De aceea limitarea accesului la aceste informații nu poate fi considerat legitim.

Dreptul de proprietate intelectuală

Dreptul de proprietate intelectuală prevede două aspecte principale¹:

- proprietatea industrială – la ea se referă, în principal, protecția invențiilor, semnelor (mărcilor comerciale, mărcilor de serviciu) și a proiectelor industriale, precum și combaterea concurenței neloiale. Afară de aceasta, la domeniul proprietății industriale se referă protecția datelor geografice (indicarea sursei și atribuirea datelor privind originea).
- dreptul de autor – se extinde asupra operelor originale în domeniul literaturii și artei. Forma de creare a acestor opere poate fi: verbală, simboluri, muzică, tablouri, obiecte tridimensionale sau îmbinarea acestor metode (în cazul operei sau filmului de cinema).

! Rapoartele și cercetările pregătite și efectuate de funcționarii publici în cadrul exercitării obligațiilor de serviciu nu pot constitui obiect al protecției drepturilor de autor.

Problemele referitoare la dreptul de autor și proprietatea intelectuală sunt reglementate, în temei, de Codul civil, numeroasele acorduri internaționale în acest domeniu și Legea privind dreptul de autor și drepturile conexe, nr. 139 din 02.07.2010 (Monitorul Oficial, nr. 191-193/630 din 01.10.2010).

Datele personale

Autoritățile publice au dreptul să închidă accesul la această informație, care poate leza dreptul persoanei la viața particulară.

Persoana ale cărei date cu caracter personal au fost solicitate poate renunța la dreptul său de confidențialitate.

RECOMANDARE

Dacă pentru funcționarul public este evidentă importanța dezvăluirii informației, el trebuie să se adreseze persoanei despre care este solicitată informația cu rugămintea de a renunța la dreptul de protecție a vieții particulare în privința acestor date concrete. Exemplu de situație de acest fel pot fi datele medicale ale persoanei în situația în care se presupune că, în urma unei emisii de substanțe nocive, a fost afectată sănătatea oamenilor.

Cu toate că excepția în cauză nu se extinde asupra persoanelor juridice, ea se aplică pentru protecția informațiilor despre angajarea, salariul și sănătatea lucrătorilor. De regulă, confidențialitatea datelor și/sau dosarelor personale se află sub protecție.

La această categorie nu pot fi atribuite autorizațiile și licențele eliberate companiilor sau întreprinzătorilor.

Interesele terților

De regulă, în legislația națională se conține cerința, adresată persoanelor fizice și juridice, de a prezenta (de regulă, sistematic) anumite informații (de exemplu datele despre emisii, dările de seamă, informația financiară etc.). În unele cazuri, companiile, persoanele particulare sau organizațiile transmit benevol informația autorităților publice.

Această informație este confidențială numai în cazul în care:

- dezvăluirea ei poate avea consecințe negative pentru interesele sursei înseși, precum și
- sursa (de exemplu terțul) nu este de acord să dezvăluie informația.

Informația despre speciile biologice rare

Autoritățile publice au dreptul să refuze punerea la dispoziția publicului a informației care poate avea impact negativ asupra mediului. Această excepție permite guvernelor, chiar și pe calea secretizării, asigurarea protecției anumitor zone protejate, cum ar fi locurile de înmulțire a speciilor biologice rare. Legislația din Republica Moldova nu conține asemenea restricții.

În legea de bază privind accesul la informație și în legislația specială nu există restricții pentru informațiile, de exemplu, despre locul de cuibărit al speciilor rare de păsări.

Proiectul Legii privind accesul publicului la informația de mediu, aprobat de Guvernul RM, prevede suplimentar cazul în care autoritățile publice au dreptul de a refuza o cerere privind solicitarea accesului la informațiile privind protecția mediului la care se referă astfel de informații cum ar fi localizarea speciilor rare.

¹ Vezi, de exemplu, www.wipo.org/eng/dgtext.htm.

Excepție de la excepții (informația despre emisii)

Cum s-a scris mai sus, Convenția de la Aarhus dă o mare importanță informației despre emisiile de substanțe poluante. Pe lângă importanța evidentă a acestei informații, se poate aduce următorul argument: emisiile provocate de o anumită instalație industrială, la drept vorbind, nimeresc în sfera ce aparține patri-moniului național – aer, apă, sol, ce se află dincolo de amplasamentul instalației în cauză. Ele influențează starea mediului, ceea ce se referă la orice persoană. În fine, cu ajutorul unor echipamente speciale plasate lângă pereții instalației pot fi efectuate măsurările necesare.

! De fiecare dată la primirea unei solicitări, trebuie de ținut cont de importanța informației și caracterul ei social.

Informația despre emisii, la care se referă prevederile Convenției, conține date despre următoarele tipuri de emisii:

- substanțe poluante (de exemplu produsele chimice);
- materiale poluante (de exemplu deșeurile);
- factorii (de exemplu zgomotul sau radiația) care influențează trei elemente ale mediului: apa, aerul, solul.

1.5.4. Verificarea interesului public

Obligație – articolul 4 alineatul (5) al Convenției

La primirea fiecărei solicitări de informație, autoritățile publice sunt obligate să verifice dacă:

- decizia lor privind interpretarea excepțiilor are caracter restrictiv;
- dezvăluirea informației va avea un efect negativ pentru anumite interese protejate de excepții, legate de problema în cauză;
- interesele publice nu depășesc interesele concrete menționate.

Luarea în considerație a intereselor publice deocamdată nu a devenit o practică general acceptată în multe țări ale Parteneriatului Estic. Ca urmare, această regiune nu este bogată în exemple. În alte regiuni pot fi auzite declarații concrete în această privință. În Irlanda, de exemplu, avocatul poporului a făcut o concluzie cu privire la faptul că rapoartele zilnice despre controlul calității apei nu pot fi considerate informație internă. Avocatul poporului a mers mai departe și a recunoscut că și în cazul în care o anumită informație poate fi atribuită la corespondența personală, protecția fluxului informațional în interiorul autorității publice (fapt declarat ca motiv pentru secretizarea informației) nu poate constitui un temei suficient atunci când se ține cont de interesul publicului pentru informația despre calitatea apei potabile.

RECOMANDARE

La compararea interesului public și a intereselor care pot fi atinse în urma dezvăluirii informației, trebuie de răspuns la următoarele întrebări:

- Nu va aduce oare însăși decizia de a nu divulga informația un prejudiciu considerabil securității statului, mediului sau terților?
- Corespunde oare decizia de nu a divulga informația principiilor generale ale Convenției de la Aarhus și ale legislației interne privind libertatea accesului la informație? De regulă, scopul lor este asigurarea caracterului deschis și a transparenței activității guvernului.
- Dacă răspunsurile sunt negative, există oare un temei vădit și justificat pentru decizia în cauză?

1.5.5. Separarea informației

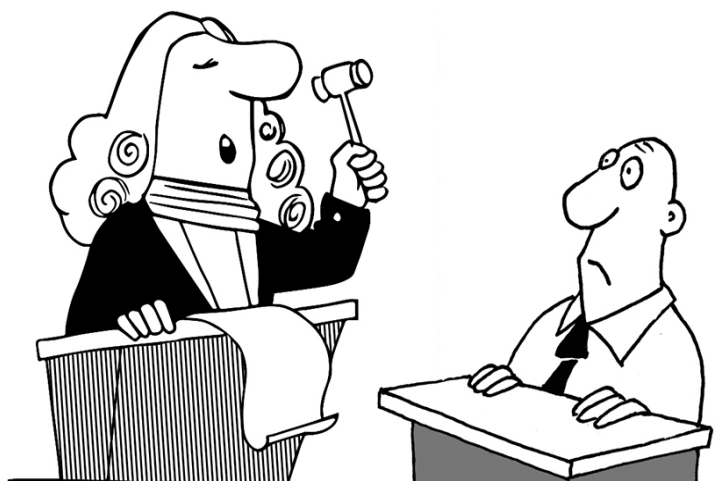
Obligație – articolul 4 alineatul (6) al Convenției

În toate cazurile când o autoritate publică consideră o anumită informație secretă, ea trebuie, în măsura în care este posibil, să separe această parte a informației de părțile care nu sunt confidențiale și să pună la dispoziția solicitantului toate părțile nesecrete. Această prevedere este reflectată în art. 7 alin. (3) al Legii privind accesul la informație.

Autoritatea publică trebuie să comunice solicitantului faptul exceptării anumitei informații și motivele secretizării ei. Pentru aceasta, art. 7 alin. (3) al Legii privind accesul la informație prevede că părțile extrase ale informației trebuie să fie calificate de furnizorul de informație drept secret de stat, comercial sau informație confidențială despre o persoană particulară.

1.5.6. Răspunderea pentru neexecutarea cerinței de furnizare a informației despre mediu

Articolul 71 al Codului contravențional al RM, nr. 218-XVI din 24.10.2008 (Monitorul Oficial, nr. 3-6/15 din 16.01.2009), prevede răspunderea pentru încălcarea intenționată a dispozițiilor legale privind accesul la informație sau a celor cu privire la petiționare, care atrage după sine sancționarea cu amendă de la 15 la 25 de unități convenționale aplicată persoanei fizice și cu amendă de la 30 la 50 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere. Prezentarea, la solicitarea de informație, a unui răspuns cu date vădit eronate se sancționează cu amendă de la 45 la 55 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere.



Articolul 72 „Împiedicarea ilegală a accesului la documentele din Fondul arhivistic” prevede că împiedicarea ilegală de către o persoană cu funcție de răspundere a accesului la documentele din Fondul arhivistic se sancționează cu amendă de la 10 la 20 de unități convenționale.

Articolul 98 „Utilizarea, la marcarea produselor, a unor indicații false ori înșelătoare” prevede că utilizarea, la marcarea produselor, a unor indicații false ori înșelătoare în scopul inducerii în eroare a consumatorului privitor la calitate, cantitate, însușiri, destinație, valoare sau la data fabricării produselor ori prestării serviciilor, precum și privitor la producător și la sediul acestuia se sancționează cu amendă de la 40 la 50 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 150 la 200 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere, cu amendă de la 200 la 300 de unități convenționale aplicată persoanei juridice.

Falsificarea informației despre starea și folosirea terenurilor, conform art. 115 alin. (4), se sancționează cu amendă de la 50 la 100 de unități convenționale aplicată persoanei juridice, cu amendă de la 200 la 300 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere.

Articolul 119 „Încălcarea modului de protecție și de folosire a subsolului”, în alin. (3), prevede sancțiuni pentru prezentarea de informații neveridice privind cantitatea și calitatea substanței minerale utile extra-se, se sancționează cu amendă de la 10 la 20 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 50 la 100 de unități convenționale aplicată persoanei juridice cu sau fără privarea, în ambele cazuri, de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la 3 luni la un an.

Articolul 145 „Neadmiterea inspectării obiectivelor sau neprezentarea informației despre starea mediului” prevede că împiedicarea accesului inspectorilor de stat pentru ecologie la inspectarea obiectivelor și refuzul de a acorda informații, precum și prezentarea unei informații eronate despre starea mediului se sancționează cu amendă de la 10 la 20 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 300 la 400 de unități convenționale aplicată persoanei juridice cu sau fără privarea, în ambele cazuri, de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la 3 luni la un an.

Articolul 154, în alin. (4), prevede sancționări pentru tănuirea informației sau prezentarea intenționată de informații false sau incomplete privind gestionarea deșeurilor, privind evacuarea lor în caz de avarie. Se sancționează cu amendă de la 40 la 50 de unități convenționale aplicată persoanei fizice sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de până la 60 de ore, cu amendă de la 300 la 500 de unități convenționale aplicată persoanei juridice cu sau fără privarea, în ambele cazuri, de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la 6 luni la un an.

Articolul 155 „Încălcarea regulilor de desfășurare a activităților nucleare și radiologice”, în alin. (5), prevede sancționare pentru tănuirea cazurilor de depistare, de sustragere, de pierdere a surselor de radiații ionizante, a materialelor nucleare, de distrugere a integrității surselor radioactive sau neinformarea, în termen de 24 de ore, a Agenției Naționale de Reglementare a Activităților Nucleare și Radiologice despre aceste fapte. Se sancționează cu amendă de la 10 la 50 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 75 la 100 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere, cu amendă de la 200 la 400 de unități convenționale aplicată persoanei juridice.

Articolul 330 „Neprezentarea la timp a datelor statistice sau comunicarea de date statistice eronate” dispune că neprezentarea la timp organelor abilitate a datelor statistice sau comunicarea de date statistice eronate ori în volum incomplet se sancționează cu amendă de la 20 la 70 de unități convenționale.

Mai pe larg întrebarea și-a găsit reflectare în legislația cu privire la răspunderea penală (articolele 180 și 225 ale Codului penal al Republicii Moldova, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 128-129, 2002).

Astfel, articolul 180 „Încălcarea intenționată a legislației privind accesul la informație” stabilește că încălcarea intenționată de către o persoană cu funcție de răspundere a procedurii legale de asigurare și de realizare a dreptului de acces la informație, încălcarea ce a cauzat daune în proporții considerabile drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanei care a solicitat informații referitoare la ocrotirea sănătății populației, la securitatea publică, la protecția mediului, se pedepsește cu închisoare pe un termen de până la 3 ani sau cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de până la 5 ani.

Iar articolul 225 „Tăinuirea de date sau prezentarea intenționată de date neautentice despre poluarea mediului” prevede următoarele:

„(1) Tăinuirea datelor sau prezentarea intenționată de către o persoană cu funcție de răspundere ori de către o persoană care gestionează o organizație comercială, obștească sau altă organizație nestatală, precum și de către o persoană juridică, a datelor neautentice despre avariile cu poluare excesivă a mediului, cu poluare radioactivă, chimică, bacteriologică sau cu alte urmări periculoase pentru viața sau sănătatea populației, precum și despre starea sănătății populației afectate de poluarea mediului, dacă aceasta a provocat din imprudență:

- a) îmbolnăvirea în masă a oamenilor;
- b) pieirea în masă a animalelor;
- c) decesul persoanei;
- d) alte urmări grave,

se pedepsește cu amendă în mărime de la 300 la 800 unități convenționale sau cu închisoare de la 3 la 7 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani, iar persoana juridică se pedepsește cu amendă în mărime de la 1000 la 3000 unități convenționale cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate.

(2) Aceleași acțiuni soldate cu decesul a două sau mai multor persoane se pedepsesc cu închisoare de la 5 la 10 ani, iar persoana juridică se pedepsește cu amendă în mărime de la 3000 la 6000 unități convenționale cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea întreprinderii”.

STUDII DE CAZ

I. Cauza Asociația Internațională Ecologică „Eco-TIRAS” versus Consiliul municipal Chișinău, intervenient „S.T.R Engineering Consulting” S.R.L. (Italia), privind declararea nulității deciziei (dosarul 3-860/2011)

[Este o cauză inițiată pe motivul încălcării dreptului la participarea publicului la procesul decizional, prevăzut de articolul 6 al Convenției de la Aarhus.]

În fapt, prin Decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 3/20 din 23 martie 2010 a fost decisă atribuirea unui lot de teren cu suprafața de 10,0286 ha din str. Lunca Bîcului către „S.T.R Engineering Consulting” S.R.L. (Italia), în folosință, cu drept de suprafață, pentru proiectarea și construcția uzinei de termovalorificare a deșeurilor solide și a nămolului.

Legalitatea Deciziei nominalizate a fost contestată de Asociația Internațională Ecologică „Eco-TIRAS” prin depunerea unei cereri prealabile, în care s-a solicitat anularea acesteia pe motivul că contravine prevederilor legislației naționale de mediu referitoare la dreptul publicului de a-și exprima poziția pe marginea unor decizii (activități) care au tangență la mediu, precum și prevederilor Convenției de la Aarhus.

Petiționarul nu a primit răspuns în termenul de o lună, stabilit de art. 15 al Legii contenciosului administrativ, motiv pentru care a depus o cerere de chemare în instanța de contencios administrativ, în care s-a solicitat anularea deciziei. În scopul asigurării acțiunii s-a solicitat, de asemenea, sistarea acțiunii actului administrativ contestat.

În cererea de chemare în judecată au fost formulate următoarele motive:

1. Unul dintre principiile incluse în art. 3 lit. d) al Legii privind protecția mediului înconjurător prevede expres că proiectarea, amplasarea și punerea în funcțiune a obiectivelor social-economice, realizarea programelor și activităților care presupun schimbări ale mediului înconjurător sau ale unor componente ale acestuia se admit numai cu condiția informării (de către autoritățile administrației publice locale și beneficiarii) și cu **acordul populației care locuiește în perimetrul zonei de protecție sanitară a obiectivului respectiv, în etapele de proiectare și amplasare a acestuia, cu cel puțin 30 de zile înainte de întocmirea materialelor de atribuire a terenului** în conformitate cu legislația.

Or, potrivit art. 30 lit. c) al aceleiași legi, statul asigură cetățenilor dreptul de a participa la dezbaterile proiectelor de legi, diverselor programe economice sau de altă natură ce vizează direct sau indirect protecția mediului și folosirea resurselor naturale; dreptul la informare și consultare asupra proiectelor de amplasare și construire a obiectelor cu efecte negative asupra mediului, de refacere și amenajare a teritoriului, a localităților urbane și rurale.

Autoritatea publică locală a ignorat prevederile legale citate.

2. Conform **art. 6 pct. 2)** al Convenției de la Aarhus, publicul interesat va fi informat, prin anunț public ori în mod individual, când este cazul, **despre demararea unei proceduri de luare a deciziei de mediu și într-o manieră adecvată, în timp util și efectiv**. Or, potrivit pct. 3) al aceluiași articol, **procedurile de participare publică vor include limite de timp rezonabile pentru diferitele faze, care să permită timp suficient pentru informarea publicului**, în concordanță cu prevederile pct. 2), și timp suficient **pentru ca acesta să se pregătească și să participe efectiv în timpul procesului de luare a deciziei de mediu**.

În mod ideal, autoritatea publică locală urma, conform **pct. 1 lit. a) al art. 6** din Convenția de la Aarhus, să aplice prevederile ce reglementează participarea publicului în cazul elaborării și emiterii deciziilor legate de orice activități propuse pentru procedura de autorizare, enumerate în Anexa 1 la Convenție. La rândul său, pct. 5 al Anexei 1 la Convenție include **și activitatea legată de gospodărirea deșeurilor, inițierea și desfășurarea căreia nu poate avea loc fără atragerea publicului la procesul decizional**.

3. Conform art. 6 al Legii nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate au dreptul:

- a) să participe, în condițiile prezentei legi, la orice etapă a procesului decizional;
- b) să solicite și să obțină informații referitoare la procesul decizional, inclusiv să primească proiectele de decizii însoțite de materialele aferente, în condițiile Legii privind accesul la informație;
- c) să propună autorităților publice inițierea elaborării și adoptării deciziilor;
- d) să prezinte autorităților publice recomandări referitoare la proiectele de decizii supuse discuțiilor.

Aceste drepturi au fost lezate. În plus, Consiliul a ignorat și un șir de cerințe prevăzute de art. 8-11 ale legii nominalizate.

Cum rezultă din prevederile legale citate, Consiliul nu a anunțat publicul despre intenția sa de a atribui lotul de teren pentru construcția uzinei și nu a pus în dezbatere publică oportunitatea atribuirii anume a acestui lot pentru desfășurarea activității de gospodărire a deșeurilor, nu a inițiat audieri publice etc. Prin urmare, considerăm că ignorarea prevederilor enunțate a dus la lezarea dreptului de participare al publicului larg.

Mai mult, adoptarea deciziei contestate a lipsit publicul de posibilitatea de a se pregăti pentru dezbateri și/sau de a participa efectiv la dezbaterile care urmau să fie organizate.

În drept, cererea a fost întemeiată pe prevederile art. 3 lit. d) al Legii privind protecția mediului înconjurător, art. 6 al Legii privind transparența în procesul decizional, art. 14-17, 19, 21, 24 alin. (1) lit. b) ale Legii contenciosului administrativ.

Prin hotărârea Curții de Apel Chișinău din 13 decembrie 2011, acțiunea a fost admisă integral, cu declararea nulității deciziei contestate.

Hotărârea instanței a fost contestată cu recurs de către avocatul intervenientului la 28 iunie 2012, Curtea Supremă de Justiție a examinat recursul intervenientului accesoriu „S.T.R. Engeneering Consulting” SRL (Italia) și prin Decizia sa, a admis cererea de recurs, a casat integral Hotărârea Curții de Apel Chișinău din 13 decembrie 2011 și a respins, în consecință, acțiunea reclamantului.

3. Nu este respectată legislația cu privire la protecția mediului (art. 9 alin. 3):

- se contestă acțiunile sau inacțiunile persoanelor particulare ce încalcă legislația din domeniul protecției mediului;
- se contestă acțiunile sau inacțiunile autorităților publice ce încalcă legislația din domeniul protecției mediului.

INTRODUCERE

Deciziile despre bunul mers al unei comunități, fie ea oraș, comună sau chiar țară, trebuie luate de cei care guvernează împreună cu cei care locuiesc acolo. Atunci când primarul cheamă la discuții cetățenii urbei să afle unde este mai bine să amenajeze piața, iar un grup de oameni strânge semnături pentru ca primăria să asfalteze un drum mărginaș, când un minister organizează dezbateri pe un proiect de raport de Evaluare a Impactului de Mediu pe un proiect de activitate economică planificată, iar Parlamentul este urmărit de la etaj de membrii organizațiilor de mediu care susțin proiectul de lege, atunci putem vorbi de participare publică.

Participarea publică este una din necesitățile unei bune funcționări a societății, pentru că nimeni nu deține monopolul soluțiilor bune și nimeni nu este atotcunoscător. Credem că participarea este un obicei care se învață – atât de cei care iau decizii, cât și de cei care sunt afectați de ele.

Cine este publicul interesat?

Publicul interesat înseamnă un grup de cetățeni sau de asociații ale cetățenilor, pe care îi afectează sau îi vor afecta deciziile date sau care sunt interesate în procesul de luare a deciziilor, dar nu-s responsabile de aceste decizii în virtutea îndatoririlor lor de serviciu.

Deciziile luate pot să afecteze: populația locală, reprezentanții businessului local, organizațiile municipale, ONG-urile etc.

Participarea oricărui doritor ar condiționa tergiversarea considerabilă a procesului și majorarea costului lui. Din aceste considerente procedura se limitează la acele persoane, pe care această decizie îi va afecta mai mult sau mai puțin, precum și acele, care au manifestat interes vădit de participare: oricare ONG-uri (având cel puțin un obiectiv de protecția mediului înconjurător), asociațiile consumatorilor, cercurile științifice și tehnice care manifestă un interes profesional față de orice proiect și alții.

Articolul 6.2 al Convenției obligă autoritățile publice să înștiințeze publicul interesat despre procesul de adoptare a deciziilor. Adicional stabilește, cine anume poate fi considerat parte a publicului interesat (Articolul 2.4-5.). Conform Convenției, aceasta poate fi orice persoană fizică sau juridică care:

- poate fi lezată de către decizia adoptată (nu numai populația locală, dar și întreprinderile, organizațiile comunităților locale, ONG) sau care
- poate fi cointereseată în procesul de adoptare a deciziei. Acestea pot fi oricare ONG-uri, unul din obiectivele activității cărora, conform statutului, este protecția mediului. De exemplu, ONG dislocată în altă localitate, dar activitatea căreia se referă la obiectul deciziei adoptate, trebuie să fie examinată ca fiind interesată în procesul de adoptare a deciziei și trebuie să fie atribuită la categoria publicului interesat, respectiv, să participe la procesul adoptării deciziei.

Avantajele participării publicului

Protecția mediului înconjurător constituie un proces de colaborare care necesită eforturi susținute din partea instituțiilor guvernamentale, ONG-urilor, persoanelor particulare și întreprinzătorilor. În virtutea acestui fapt, participarea la procesul de adoptare a deciziilor are importanță deosebită. Implicarea publicului la acest proces poate aduce avantaje fiecărei din aceste grupe și societății în ansamblu.

Participarea publicului la procesul de adoptare a deciziilor este un proces bilateral. Pe de o parte, aceasta este o obligație morală, deoarece autoritățile publice funcționează în interesele societății. Pe de altă par-



CETĂȚENII SUNT PARTENERI SAU PROBLEMĂ?!

te, datorită participării publicului, persoanele cu funcții de răspundere care iau decizii primesc informații privitoare la doleanțe și așteptările publicului, precum și la corespunderea acțiunilor și deciziilor lor cu așteptările expuse de societate.

Posibilitatea de a participa la procesul de adoptare a deciziilor oferă un șir de avantaje publicului.

Pentru autoritățile publice avantajele pot fi următoarele:

- devin mai clare preferințele generale ale publicului;
- publicul face cunoștință cu caracterul planurilor de dezvoltare și problemele procesului de adoptare a deciziilor;
- publicul capătă cunoștințe privitor la faptul, cum se realizează elaborarea, implementarea planurilor și monitorizarea proiectelor;
- publicul dobândește deprinderi pentru soluționarea problemelor;
- se îmbunătățesc capacitățile reprezentanților publicului care participă la viața politică a comunității locale;
- crește gradul de satisfacție față de deciziile adoptate de autoritățile publice și gradul de încredere în ele.

Implicând publicul la etapele timpurii ale procesului de elaborare a deciziei, informându-l despre acțiunile următoare, autoritățile obțin reacția prealabilă a segmentului activ de populație în privința conținutului documentului discutat. Acesta poate deveni momentul de referință pentru definitivarea proiectului deciziei. În unele cazuri, semnalând reacția negativă univocă, autoritatea executivă poate renunța la ideea adoptării acestei decizii.

Familiarizarea prealabilă a cetățenilor cu prevederile proiectului de lege discutat, va oferi posibilitatea de a pregăti segmentul interesat al societății la modificările viitoare.

Consultarea publicului în deciziile importante ale administrației de stat, mai ales în cazurile care ating interesele vitale ale cetățenilor (tăierea arborilor și arbuștilor, construcția obiectivelor periculoase pentru mediu, reducerea zonelor de recreere etc.), luarea în considerare a opiniei lor vor permite evitarea unor posibile conflicte între autoritățile publice și populație.

Cu toate că majoritatea deciziilor sunt sânt elaborate de profesioniști și, s-ar părea, că pentru reprezentanții ONG-urilor, altor grupuri de cetățeni ar fi dificil să aducă completări la ele, deseori se întâlnesc și alte exemple. Un punct de vedere nou al unui nespecialist poate sugera o cale mai eficientă, mai rațională de atingere a scopului decât acel propus de autoritatea publică. Nivelul avansat al dezvoltării ONG-urilor, existența unor experți erudiți în rândul lor nu exclude generarea de către aceștia a unor idei remarcabile privitor la faptul, cum este mai bine să formulezi decizia și să fie atinse rezultate mai bune în viitor. Toate aceste momente, în ansamblu, vor condiționa îmbunătățirea calității documentului discutat și vor contribui la adoptarea de către autoritatea publică a unor decizii mai întemeiate.

Implicarea activă a publicului interesat de către autorități în procesul de adoptare a deciziilor are drept urmare perceperea mai bună a activității acestor organe, creșterea prestigiului lor și formarea unei imagini pozitive, ceea ce constituie un aspect important în procesul de pregătire către alegeri și alte acțiuni care necesită sprijinul populației.

Abordările generale ale participării publicului

Concepția participării publicului se întemeiază pe două abordări de bază:

- cetățenii au dreptul să participe la elaborarea deciziilor principale, care vor avea influență asupra vieții lor;
- datorită participării active a publicului interesat, calitatea deciziilor politice și administrative poate fi majorată.

Participarea publicului deschide posibilități pentru adoptarea unor decizii mai reușite și mai durabile. Decizii reușite pot fi considerate acele decizii care corespund necesităților majorității, au termen de acțiune mai lung și sunt mai viabile. Deciziile reușite au drept scop ameliorarea calității vieții fiecărei persoane în parte. La examinarea problemei în parametri globali apare posibilitatea de a asigura îmbunătățirea concomitentă a condițiilor sociale, economice și ecologice.

Cu cât mai multe persoane sunt antrenate în proces, cu atât mai vastă este experiența pe care ele o propun. Totodată, sunt prezentate mai multe puncte de vedere, precum și astfel de informații despre condițiile locale, care pot să nu fie cunoscute pentru toți. Dacă la adoptarea deciziilor se ține cont de un spectru mai complex de experiență și opinii personale, va exista o probabilitate mult mai mare că această decizie va fi „corectă”, deoarece în acest caz s-a ținut cont de mai multe aspecte și au fost apreciați mai mulți factori ai riscului.

2.1. EVENTUALELE DIFICULTĂȚI ȘI MOMENTE NEGATIVE ÎN CAZUL IMPLICĂRII PUBLICULUI LA PROCESUL DE ADOPTARE A DECIZIILOR

Primul lucru, pentru care trebuie să fie pregătite autoritățile publice, este necesitatea de a mări intervalul de timp pentru stabilirea contactelor și susținerea dialogului cu publicul. Chiar dacă ele nu au servicii care să răspundă pentru relații cu publicul (asemenea instituții sunt foarte puține), în orice caz conducătorii trebuie să-și facă rezerve destul de mult timp pentru diverse întruniri și discuții.

În al doilea rând, va fi nevoie de mijloace suplimentare pentru informarea locuitorilor republicii, orașului, satului, pentru colectarea și prelucrarea datelor, plasarea materialelor în mass-media. Cel mai simplu anunț, foaie volantă necesită cheltuieli, cu atât mai costisitoare sunt publicarea unor documente de politici întregi sau chiar efectuarea unui sondaj sociologic complet. E nevoie de implicarea specialiștilor calificați care trebuie achitați. Pot să apară și alte probleme, dar acest fapt nu trebuie să influențeze intențiile structurilor guvernamentale de a supune dezbaterii publice deciziile de mediu.

Participarea publicului nu constituie o garanție a faptului că decizia adoptată îi va satisface pe toți, deoarece diferite grupuri de persoane au diferite priorități și necesități. Fără îndoială, este mai bine, ca unele interese să fie luate în considerare la etapele inițiale ale procesului de planificare, când este mai ușor să realizezi modificări, cât decât la etapele finale, când și modificările neesențiale pot genera cheltuieli considerabile de mijloace financiare și de timp. Însă, chiar și în cazul când o parte din persoane nu sunt de acord cu decizia adoptată, există o probabilitate mult mai mare că ele vor înțelege motivele adoptării ei.

Diferite niveluri de implicare a publicului:

Gradul de implicare a publicului într-un proces concret depinde de un șir de factori, printre care:

- rezultatul scontat;
- proporțiile;
- cine concret și cât câte persoane vor fi implicate în proces;
- rezultatul va asigura reglementarea problemelor la nivel național, regional sau local etc.

Persoanele pe care procesul de adoptare a deciziilor sau de elaborare a documentelor politice le va afecta la maximum trebuie să dispună de mai multe posibilități de exercitare a influenței asupra acestui rezultat.

Sindromul „NMP”

În cadrul discuțiilor despre participarea publicului este imposibil să ocolești sindromul NMP - „Nu mă privește”. De cele mai multe ori acest sindrom poate fi semnalat în cartierele locative cu hotare strict delimitate. El ține, în primul rând, de împotrivirea cetățenilor față de oricare planuri noi de dezvoltare și apare în cazurile în care oamenii consideră că proiectele, planurile, construcțiile de acest fel se pot răsfrânge asupra costului proprietății și asupra securității în zona lor.

Strategia care își propune scopul să depășească sindromul NMP constă în colaborarea cu oamenii, care ar ridica gradul înțelegerii reciproce și a ține cont de interesele legitime ale oamenilor la etapa elaborării noilor proiecte.

2.2. PRINCIPIILE GENERALE ALE PARTICIPĂRII PUBLICULUI ÎN LUAREA DECIZIILOR DE MEDIU

Indiferent de regiune sau localitate, principiile de bază ale participării publicului rămân neschimbate. De aceea, aceste principii trebuie respectate la elaborarea procedurii de participare a publicului:

- publicul este implicat la etapa inițială, la care e posibil să influențezi procesul de luare a deciziei, adică la stadiul elaborării proiectului deciziei;
- se stabilesc termene rezonabile pentru participare;
- este asigurată informarea eficientă a publicului despre posibilitățile de participare;
- publicului i se oferă informația de bază;
- publicului i se pune la dispoziție toată informația accesibilă, folosită în procesul de luare a deciziei;
- publicului i se asigură posibilitatea prezentării propunerilor, comentariilor și observațiilor;
- deciziile se iau ținându-se cont de propunerile, comentariile și observațiile înaintate;
- publicul este informat despre decizia definitivă și despre ordinea anulării ei.

2.2.1. Implicarea publicului la etapa inițială, când există posibilitatea de a influența decizia

Implicarea publicului la etapa inițială înseamnă posibilitatea lui de a participa la proces atunci, când este posibilă alegerea oricărei variante și această participare va fi eficientă. Acest fapt permite a evita discuțiile de lungă durată după adoptarea deciziei, deoarece toate divergențele de opinii deja au fost luate în considerație.

Decizia adoptată va fi aprobată cu atât mai repede, cu cât mai deschis, mai onest și mai responsabil a fost procesul de adoptare a ei.

2.2.2. Termene rezonabile

Toate etapele de adoptare a deciziilor cu participarea publicului trebuie să presupună termene care vor permite participarea eficientă a publicului, ținându-se cont de timpul necesar pentru:

- recepționarea informației de bază de către public;
- solicitarea informației suplimentare de la autoritățile publice ;
- familiarizarea cu informația oferită publicului;
- pregătirea pentru participare la audieri sau dezbateri;
- participare eficientă a publicului la toate procedurile menționate.

Stabilirea termenelor rezonabile va fi utilă și pentru autoritățile publice , deoarece în acest caz ele dispun de suficient timp pentru prelucrarea informației oferite de public. Pentru diferite proceduri, diferite vor fi termenele optime, dar este important a nu uita, că stabilirea unor termene prea mari poate genera pasivitatea oamenilor.

2.2.3. Informarea eficientă a publicului despre posibilitățile de participare



Informația despre participarea publicului trebuie să fie prezentată într-o formă accesibilă unui număr cât mai mare de persoane. Există două metode oficiale de informare a publicului:

- Înștiințarea publică;
- Înștiințarea individuală (mai amănunțit despre aceasta - în punctul 2.3).

Înștiințarea trebuie să fie:

- completă, adică să conțină toată informația necesară pentru asigurarea participării eficiente;
- oportună, oferind timp pentru discutarea proiectului supus dezbaterilor;
- accesibilă - să fie pe înțelesul atât a publicului interesat, cât și a publicului larg.

Autoritățile publice pot folosi diverse căi, pentru ca informația despre posibilitățile de participare să fie cât mai vizibilă pentru grupurile sociale interesate. În societatea modernă, saturată cu informație, atragerea atenției persoanelor, cărora vor să se adreseze

seze autoritățile publice , poate deveni o problemă extrem de dificilă. Pot fi folosite următoarele mijloace de înștiințare: publicații în ziare, alte ediții de tipar difuzate pe larg, difuzarea înștiințărilor în mass-media electronice, plasarea anunțurilor în locurile de circulație intensă a transportului.

Plasarea unui anunț nu prea mare în ziar, printre sute de alte anunțuri, nu poate fi considerat un mijloc eficient de înștiințare.

2.2.4. Informația de bază

Pentru asigurarea participării eficiente trebuie de oferit toată informația de bază.

Publicul trebuie să cunoască:

- ce activitate se preconizează în baza cărei cereri va fi adoptată decizia;
- care va fi caracterul deciziilor posibile sau proiectul lor;
- care autoritate publică poartă răspundere pentru decizia adoptată;
- procedura participării publicului;
- dacă activitatea în cauză este supusă procedurii evaluării impactului asupra mediului înconjurător la nivel național sau transfrontalier.

2.2.5. Accesul la familiarizarea cu informația

Autoritățile publice sunt obligate să ofere publicului interesat, ca răspuns la solicitare și în mod gratuit, accesul la toată informația de care dispun, referitor la decizia adoptată. Urmează să fie oferită toată informația care se referă la întrebarea în cauză, adică informația în orice formă. Limitarea informației furnizate la rapoarte și rezumate este inadmisibilă.

Se admite achitarea de către autoritățile publice în mărime rezonabilă, pentru anumite servicii, cum ar fi confecționarea copiilor de pe documente. Mărimea plății, însă, trebuie să țină cont de costul copiei ca atare, fără a include în sumă plata legată de munca pentru confecționarea ei.

2.2.6. Posibilitatea prezentării comentariilor

Orice reprezentant al publicului este în drept, în cadrul procedurii participării publice, să prezinte obiecții, informații, date analitice, opinii. Posibilitățile acestei prezentări sunt condiționate de tipul procesului de adoptare a deciziilor și cerințele legislației naționale. Aceste posibilități pot presupune adresarea obiecțiilor în formă scrisă sau orală, în cadrul audierilor publice sau în decursul unei anumite perioade de timp, rezervate dezbaterilor publice. Obiecțiile și propunerile pot avea formă de note informative, propuneri, informații analitice, opinii, decizii de alternativă, recomandări oficiale etc.



! Autoritățile publice nu sunt în drept să respingă nici una din obiecțiile, informațiile, datele analitice sau opiniile prezentate, pe motiv că reprezentantul publicului nu se referă la publicul interesat.

Răspunsurile la propunerile și obiecțiile scrise trebuie să fie prezentate, de asemenea, în scris. În cazul în care autoritatea care adoptă decizia nu este de acord, în întregime sau parțial, cu obiecția sau propunerea, ea este obligată să aducă argumente în favoarea punctului său de vedere și să explice modalitatea ulterioară de soluționare a litigiului.

Autoritatea publică responsabilă pentru proces este obligată să țină evidența obiecțiilor și propunerilor, care urmează să fie incluse în materialele ce constituie temei pentru adoptarea deciziei.

Asigurarea posibilității de prezentare a propunerilor și obiecțiilor de către public este utilă chiar și atunci când acest fapt nu este prevăzut de legislație. Această cale de studiere a opiniei publice este cea mai reușită. Afară de aceasta, ea poate fi de ajutor la căpătarea informației utile pentru decizia elaborată.

2.2.7. Decizia care ține cont, în mod adecvat, de obiecțiile / propunerile publicului

Autoritățile publice sunt obligate să examineze, în mod adecvat, comentariile prezentate de public în procesul adoptării deciziei. „A ține cont în mod adecvat” înseamnă, că autoritățile publice sunt obligate:

- să studieze propunerile și obiecțiile;
- să reacționeze la acele propuneri și obiecții sau la elementele lor, care conțin temeri întemeiate cu privire la mediu sau la sănătatea publică;
- să elaboreze măsuri sau decizii care ar înlătura cauzele acestei îngrijorări.

Prezentarea separată a răspunsului la fiecare obiecție nu este o obligație a autorităților publice. Dacă numărul total al propunerilor și obiecțiilor nu este mare, se poate da răspuns la ele în ansamblu, în formă scrisă sau în cadrul adunării publice. Dacă însă numărul propunerilor și obiecțiilor este considerabil, autoritățile publice trebuie să le analizeze, să le grupeze după conținut și să răspundă la ele la elaborarea deciziei definitive.

2.2.8. Informarea operativă a publicului despre decizia adoptată

Autoritățile publice sunt obligate să înștiințeze publicul despre decizia adoptată. Această obligație presupune nu numai informarea participanților la procedură sau a publicului interesat, dar și necesită înștiințarea (informarea) maselor largi ale publicului.

! Publicului trebuie să-i fie oferit textul deciziei, conținând toate argumentele și concluziile pe care s-a întemeiat această decizie.

La această etapă publicului trebuie să-i fie prezentată toată informația necesară cu privire la posibilitățile de contestare a deciziei adoptate de autoritatea publică.

2.2.9. Nivelurile participării publicului la adoptarea deciziilor

Indiferent de dificultatea problemei discutate, de cadrul temporal al acestui proces și alți factori, există patru niveluri de participare a publicului la adoptarea deciziilor.

(a) **Transmiterea informației.** Autoritatea publică sau organizația nonguvernamentală formulează și difuzează pe toate canalele de care dispune volumul maxim de informație despre intenția lor, conținutul proiectului deciziei și modul de discutare a ei.

Aceleași acțiuni întreprind companiile interesate în a primi avize pozitive de la reprezentanții publicului.

La acest nivel fluxul de informație are direcție unilaterală - către populație. Se întâmplă, că autoritatea publică se limitează la o simplă înștiințare, considerând că astfel și-a îndeplinit datoria. În acest caz are de suferit atât conținutul deciziei, cât și prestigiul instituției.

(b) **Consultarea publicului.** Acest nivel presupune stabilirea și susținerea unui dialog viu între autorii propunerii supuse discutării și grupurile interesate de cetățeni, experții independenți, reprezentanții ONG-urilor etc. Autoritățile explică și argumentează acțiunile propuse, iar cealaltă parte analizează informația, își expune punctul de vedere, formulează propuneri concrete. Consultările pot fi directe (întâlniri la locul de trai, discuții cu experții, liderii ONG-urilor), cât și indirecte (sondaj sociologic etc.)

(c) **Colaborarea părților.** Acest nivel presupune conlucrarea reprezentanților autorităților, businessului (atunci când sunt atinse interesele lui) și ale publicului privind întocmirea variantei finale a proiectului deciziei. Este un moment extrem de important și responsabil, în care este antrenat un număr mare de persoane, care cu adevărat pot îmbunătăți calitatea deciziei adoptate. Autoritățile publice rareori includ din proprie inițiativă reprezentanții publicului în grupurile pentru definitivarea proiectelor deciziilor.

Obișnuindu-se cu gândul că publicul trebuie să fie informat despre toate acțiunile sale, să fie consultată opinia lui, autoritățile trebuie să stabilească cu publicul relații de parteneriat, inclusiv implicarea reprezentanților lui la elaborarea planurilor și programelor de activitate.

(d) **Delegarea împuternicirilor.** Acesta este nivelul superior de participare, când reprezentanții împuterniciți ai publicului participă la ședințele consiliilor de diferite niveluri, organelor colegiale ale puterii, având posibilitatea să ia cuvântul și să expună opinia populației, uneori chiar dispunând de drept de vot deliberativ.

Evident, delegarea nu are loc pe fiecare întrebare discutată, ci numai în caz de necesitate extremă.

Pentru asigurarea procesului neîntrerupt de participare, ONG-urile și Guvernul pot încheia acorduri de colaborare pe termen lung, în care este prevăzut mecanismul de reprezentare, inclusiv calitatea de membru în autoritățile care adoptă decizii.

2.2.10. Etapele implicării publicului

Timpul folosit pentru implicarea publicului într-un proces concret poate fi divizat, în mod condițional, în câteva etape.

Prima etapă — populația este înștiințată despre proiectul deciziei prin scrisoare și/sau prin aducerea la cunoștință publică a proiectului de decizie. Se creează toate posibilitățile pentru familiarizarea publicului cu proiectul și alte materiale solicitate.

A doua etapă — publicul are posibilitatea să se expună asupra deciziei înainte de adoptarea ei: se organizează audieri publice, se expediază înștiințări personale, se desfășoară întâlniri cu specialiștii respectivi sau persoanele pe care le va leza decizia în cauză.

Autoritățile pregătesc documentul (tabelul de divergențe) în care sunt totalizate obiecțiile / propunerile publicului, rezultatele participării lui, precum și corectările operate în proiectul deciziei, ținându-se cont de comentariile parvenite.

A treia etapă — 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.

Durata etapelor se stabilește în funcție de sarcinile și experiența de organizare a procesului, însă, în linii generale, pentru fiecare din ele trebuie să fie rezervate intervale aproximativ egale de timp.

2.2.11. Ce posibilități oferă legislația Republicii Moldova pentru implicarea publicului în procesul de adoptare a deciziilor în domeniul mediului

Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional stabilește normele generale aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, altor autorități publice și reglementează raporturile lor cu cetățenii, cu asociațiile constituite în corespundere cu legea, cu alte părți interesate în vederea implicării acestora în procesul de adoptare a hotărârilor în orice domeniu, inclusiv de mediu. Conform art. 6 al Legii respective, cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate au dreptul: să participe la orice etapă a procesului decizional; să solicite și să obțină informații referitoare la procesul decizional, inclusiv să primească proiectele de decizii însoțite de materialele aferente, în condițiile Legii privind accesul la informație; să propună autorităților publice inițierea elaborării și adoptării deciziilor; să prezinte autorităților publice recomandări referitoare la proiectele de decizii supuse discuțiilor. Autoritățile publice, la rândul lor

sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, inclusiv prin:

- a) diseminarea informației referitoare la programele (planurile) anuale de activitate prin plasarea acestora pe pagina web oficială a autorității publice, prin afișarea lor la sediul acesteia într-un spațiu accesibil publicului și/sau prin difuzarea lor în mass-media centrală sau locală, după caz;
- b) informarea, în modul stabilit, asupra organizării procesului decizional;
- c) instituționalizarea mecanismelor de cooperare și de parteneriat cu societatea;
- d) recepționarea și examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, ale altor părți interesate în scopul utilizării lor la elaborarea proiectelor de decizii;
- e) consultarea opiniei tuturor părților interesate de examinarea proiectelor de decizii.

În Legea nr. Nr. 1515 din 16.06.1993 din privind protecția mediului înconjurător este consfințit principiul luării obligatorii în considerare a opiniei populației la proiectarea, amplasarea și darea în exploatare a obiectivelor social-economice, realizarea programelor și activităților care generează schimbări în mediul înconjurător (art. 3 lit. d). Autoritățile locale nu sunt în drept să adopte nici o decizie fără acordul populației, interesele căreia pot fi lezate în urma activității obiectivelor menționate. În art. 30 al aceleiași legi este stipulat dreptul cetățenilor de a participa la dezbaterile proiectelor de legi, diverselor programe economice sau de altă natură ce vizează direct sau indirect protecția mediului și folosirea resurselor naturale; dreptul la informare și consultare asupra proiectelor de amplasare și construire a obiectivelor cu efecte negative asupra mediului. Tot aici este prevăzut dreptul de a organiza referendumuri naționale și locale în probleme majore de protecție a mediului. Legea privind expertiza ecologică nr. 851-XIII din 29.05.1996 (în vigoare 08.08.1996) Monitorul Oficial nr.52-53 art.494 din 08.08.1996 și Legea privind evaluarea impactului asupra mediului nr. 86 din 29.05.2014 (în vigoare 04.01.2015) Monitorul Oficial nr.174-177 art.393 din 04.07.2014 oferă o interpretare și mai vastă a participării publicului interesat la adoptarea deciziilor cu privire la problemele mediului.

Conform art. 6 al Legii privind expertiza ecologică, se extinde asupra proiectelor de acte legislative și de alte acte normative, instrucțiunilor, normativelor și metodologiilor, regulamentelor și standardelor referitor la starea mediului și/sau care reglementează activitățile potențial periculoase pentru mediul înconjurător, folosirea resurselor naturale și protecția mediului. În capitolul II al Legii menționate sunt prevăzute practic toate aspectele efectuării expertizei ecologice. Astfel:

- în art. 9 este indicat modul de organizare și efectuare a expertizei ecologice;
- la art. 10 sunt prevăzute drepturile cetățenilor și asociațiilor obștești în domeniul organizării expertizei;
- art. 11 - drepturile lor de efectuare a expertizei.

Conform acestor articole, ei au dreptul să solicite și să primească pentru examinare orice documentație privitor la proiecte, să participe la efectuarea expertizei de stat;

- în art. 12 sunt indicate condițiile de efectuare a expertizei obștești, printre care se menționează necesitatea depunerii cererii respective la autoritățile publice locale și informării publicului despre efectuarea expertizei obștești;
- conform art. 13, numai în cazuri aparte (când documentația de proiect constituie secret, când statutele organizațiilor nonguvernamentale nu prevăd această activitate etc.) autoritățile locale pot respinge înregistrarea cererii de efectuare a expertizei ecologice obștești;
- avizul expertizei ecologice obștești are putere juridică numai după aprobarea rezultatelor ei de către expertiza de stat și poate fi publicat în presă sau prezentat autorităților de stat competente (art. 14).

La fel de amănunțit este examinată participarea publicului în cadrul procesului de evaluare a impactului asupra mediului reglementată de Legea cu privire la evaluarea impactului asupra mediului. Studii de acest fel se efectuează în cazul unor proiecte de proporții, care pot avea influență considerabilă asupra mediului.

În art. 27 al Legii nr. 835-XIII din 17 mai 1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1997, nr.12-13), este prevăzut că consultarea populației se face anterior aprobării tuturor categoriilor de planuri urbanistice și de planuri de amenajare a teritoriului. Se prevede (art. 29) consultarea populației în mod diferențiat, în funcție de volumul și de importanța documentației, în conformitate cu regulamentul elaborat de autoritatea administrației publice centrale pentru urbanism și amenajarea teritoriului și aprobat de Guvern.

Majoritatea actelor legislative de mediu, în diferită măsură, prevăd dreptul participării populației la procesul de adoptare a deciziilor. În Legea nr. 591-XIV din 23 septembrie 1999 cu privire la spațiile verzi ale localităților urbane și rurale (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr. 133-134), (art. 29 alin. 4) este prevăzut dreptul cetățenilor și organizațiilor obștești să participe la elaborarea și examinarea deci-

ziilor privind dezvoltarea și protecția spațiilor verzi, să inițieze în aceste scopuri consultări ale populației, inclusiv referendumuri locale. Legea în cauză prevede în art.20 alin. 3 interzicerea efectuării construcțiilor în spațiile verzi fără avizul pozitiv al expertizei ecologice de stat și obștești și fără acordul populației din zonele limitrofe.

Descrierea amănunțită a unor proceduri de implicare a publicului la elaborarea și adoptarea deciziilor ecologice se conține în Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 72 din 25 ianuarie 2000. În acest document sunt specificate cazurile de implicare benevolă și obligatorie a publicului la adoptarea deciziilor, instituțiile de stat care asigură acest proces (autoritatea centrală pentru mediu), precum și instituțiile responsabile pentru discutarea proiectelor documentelor împreună cu publicul (autoritățile locale și serviciile teritoriale de protecție a mediului).

Regulamentul prevede că cheltuielile pentru desfășurarea procedurii dezbaterilor sunt asumate de persoanele juridice și cele fizice, interesate în construcția unui sau altui obiectiv, iar în cazul în care e vorba de programe naționale mijloacele pot fi alocate din Fondul Ecologic Național.

Regulamentul examinează trei niveluri ale participării publicului la procesul de adoptare a deciziilor:

- elaborarea proiectelor de legi, programe, regulamente, alte acte normative;
- deciziile de activitate la nivel local;
- dezbaterile proiectelor de amploare națională (programe ale dezvoltării social-economice, care prevăd utilizarea resurselor naturale și un impact considerabil asupra mediului).

Unele autorități publice locale dispun de proprii acte normative care reglementează transparența procesului de implicare a publicului în actul decizional. Consiliul municipal Chișinău, prin hotărârea 1/4 din 22 ianuarie 2008, a aprobat Regulamentul cu privire la asigurarea transparenței decizionale în cadrul autorităților administrației publice locale. Documentul dat conține prevederi privind formele și etapele de asigurare a transparenței, modul de informare despre proiectele de decizii și de consultare a cetățenilor, precum și asigurarea transparenței procesului de adoptare a deciziilor și monitorizarea transparenței decizionale.

2.3. DEOSEBIREA DINTRE DECIZIILE PARTICULARE ȘI CELE STRATEGICE

Căile de organizare a participării publicului depind în mare măsură de caracterul deciziei discutate. În legătură cu aceasta, atât Convenția, cât și majoritatea legislațiilor naționale stabilesc trei tipuri de decizii:

- decizii privitoare la lucrări concrete, legate de realizarea unor proiecte concrete sau a altor activități (de exemplu, primirea autorizației pentru lucrări de construcție, pentru volumul de emisii, primirea licențelor pentru lucrări de abataj etc.);
- decizii strategice, cum ar fi planurile, programele și directivele politice ce completează prevederile legislative în domeniu. Ele sunt elaborate de autoritățile executive (de exemplu, planul urbanistic stabilește modul dezvoltării zonelor urbane și obiectivele ei). Pentru majoritatea deciziilor strategice este stabilit cadrul temporal (1 an, 3 ani, 5 ani);
- decizii legislative care stabilesc norme de aplicare generală - legi, regulamente normative.

2.3.1. Adoptarea deciziilor privind activități concrete

Ce fel de decizii?

Există patru categorii principale de decizii asupra cărora pot sau trebuie să se extindă prevederile despre participarea publicului ale Articolului 6 al Convenției și ale legislației naționale:

- Perfectarea deciziilor în domeniile stipulate expres ca fiind supuse procedurii EIM (Articolul 6.1.a al Convenției de la Aarhus și Legii privind EIM (de exemplu, primirea autorizațiilor pentru amenajarea obiectului de plasare a deșeurilor nepericuloase în volum de peste 50 tone pe zi).
- Perfectarea deciziilor pentru desfășurarea activității cu impact potențial considerabil asupra mediului, asupra căreia cerințele pentru EIM se aplică în mod direct de către autoritatea care adoptă decizia (Articolul 6.1.b al Convenției de la Aarhus și Legii privind EIM) (de exemplu, primirea autorizațiilor pentru amenajarea obiectului pentru plasarea deșeurilor nepericuloase în volum de peste 40 tone pe zi).
- Perfectarea deciziilor pentru desfășurarea activității cu impact potențial asupra mediului, față de care cerințele pentru EIM nu se aplică (deciziile pentru emisii în atmosferă).
- Perfectarea licențelor pentru prestarea anumitor servicii (licența generală pentru desfășurarea lucrărilor de extragere).

Articolul 6 se aplică în mod obligatoriu procesului de adoptare a deciziilor, ce se referă la categoriile (a) și (b) și poate fi aplicat unor proceduri de adoptare a deciziilor, ce se referă la categoriile (c) și (d), în funcție de cerințele legislației interne și practica existentă.

În Republica Moldova implicarea cetățenilor la procesul de adoptare a deciziilor la nivel local este prevăzută în următoarele cazuri:

- Proiectarea și construcția obiectivelor social-economice cu impact negativ asupra mediului.
- Elaborarea schemelor, programelor și planurilor teritoriale ale dezvoltării fizice.
- Elaborarea planului local de acțiuni pentru protecția mediului.
- Autorizații pentru activități periculoase de mediu, pentru emisii și deversări, folosirea resurselor naturale.

Răspunderea pentru implicarea publicului la adoptarea deciziilor revine autorităților locale (consiliile municipale, orășenești, sătești și organele lor executive) și subdiviziunile regionale sau raionale ale Inspectoratului Ecologic de Stat (Agențiile Ecologice Teritoriale, Inspecțiile Ecologice Raionale).

Pentru a asigura participarea eficientă a publicului la etapa inițială, însuși investitorul trebuie să creeze condiții pentru informare și discutarea oportună a proiectului prezentat.

2.3.2. Adoptarea deciziilor strategice

Conform Articolului 7 al Convenției de la Aarhus, autoritățile publice sunt obligate să prevadă măsuri respective de participare a publicului la pregătirea documentelor de politici legate de mediu în cadrul unei proceduri transparente și judicioase, cu condiția oferirii întregului volum de informație necesară publicului.

Despre ce fel de documente de politici e vorba?

Vorbind despre documentele de politici legate de mediu, Convenția în nici un caz nu limitează cadrul acestei obligații la politicile cu privire la protecția mediului. Deja expresia „legate de” presupune că această obligație este mult mai vastă și se referă la pregătirea oricăror documente de politici care într-un fel sau altul pot influența asupra mediului. Cu alte cuvinte, deși Articolul 7 se referă la elaborarea Planurilor de Acțiuni de mediu și a altor programe ecologice, el ține și de unele decizii strategice, cum sunt planurile dezvoltării regională, de construcții, folosințe funciare, dezvoltare a rețelei transporturilor și rețelei energetice, precum și multe alte decizii strategice în domeniul transportului, energeticii, industriei grele și ușoare, resurselor acvatice, ocrotirii sănătății, securității sanitaro-epidemiologice etc. la toate nivelurile de conducere.

La această categorie pot fi atribuite inițiativele guvernamentale, care își propun drept scop realizarea anumitor documente de politici legate de mediu, de exemplu, un program în care sunt stabiliți indicatori concreți de reducere a emisiilor care trebuie atinși.

Documentele de politici poate fi definită ca „principiu, plan sau mod de acțiune” care, de regulă, are caracter general, în comparație cu planurile și programele.¹ În conformitate cu Hotărârea guvernului cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici nr. 33 din 11.01.2007 (în vigoare 19.01.2007) Monitorul Oficial nr.6-9 art.44 din 19.01.2007 stabilește că „**documentele de politici** descriu și analizează problemele existente, identifică obiectivele aferente problemei vizate, definesc instrumentele de soluționare a acestei probleme și impactul așteptat asupra statului și societății. Adicional, documentele de politici trebuie să identifice riscurile posibile ale implementării acestor politici.” Documentele de politici reprezintă: a) concepția; b) strategia; c) programul; d) planul.

Adoptarea cadrului legislativ

În Republica Moldova, Constituția și Legea cu privire la protecția mediului înconjurător prevăd, că fiecare persoană are dreptul de a participa la discutarea proiectelor de legi, a proiectelor economice și a altor proiecte legate, în general sau parțial, de protecția mediului și folosirea resurselor naturale.

Convenția, în principiu, nu cere de la statele Părți elaborarea obligatorie a acestor prevederi legislative. Cu toate acestea, ea CERE existența:

- mijloacelor practice de participare a publicului;
- standardelor pentru această participare;
- situației, în condițiile căreia, în spiritul Convenției, această participare ar fi eficientă.

Exemple de astfel de mijloace practice pot servi indicațiile stricte, emise de autoritățile de planificare, cu privire la faptul, în ce mod trebuie să fie implicat publicul, și principiile politice de notorietate publică sau indicațiile referitor la faptul, cine și în ce mod poate participa la aceste procese.

Un alt element, destul de răspândit, este elaborarea și publicitatea amplă a planului de participare a publicului pentru fiecare decizie strategică, ținând cont de domeniul aplicării acestei decizii, caracterul ei și părțile interesate implicate (de exemplu, Planul Local de Acțiuni în domeniul Mediului - PLAM - se va deosebi de politica dezvoltării rețelei transnaționale de transport în ceea ce privește elementele lor, precum și în ceea ce privește gradul de participare a publicului).

RECOMANDARE

Cu toate că nu există cerințe obligatorii de elaborare a normelor legislative cu privire la participarea publicului la procesul de adoptare a deciziilor strategice, existența prevederilor legislative de aplicare generală poate facilita considerabil atât viața publicului, cât și activitatea autorităților de stat. La pregătirea unui document de politică funcționarii publici oricum, probabil, vor fi nevoiți să elaboreze planul de participare a publicului, dar reglementările legislative deja existente le vor fi de ajutor la stabilirea succesiunii etapelor și le vor oferi un set de standarde în acest domeniu. Pe de altă parte, publicul va înțelege, cu ce trebuie să înceapă. Grație acestui fapt, va fi micșorat volumul de informație căutată și de explicații privitor la proceduri.

Baza procedurală transparentă și echitabilă

Acest element al obligației presupune că autoritățile publice trebuie să aducă foarte explicit la cunoștința fiecărei persoane implicate, în ce mod ea poate participa la elaborarea documentelor de politici sau a altei decizii strategice. Pentru aceasta, în primul rând, este necesară existența unei proceduri strict determinate și aducerea la cunoștința publicului a documentului de politică concret. În al doilea rând, aceasta presupune, că la nivel general trebuie să fie stabilite anumite reguli în privința tuturor deciziilor strategice. Bineînțeles, cea mai bună variantă de implementare a acestor reguli ar fi reflectarea lor în actele legislative sau alte acte normative. La momentul de față, Ministerul Mediului este în proces de elaborare a proiectului de lege privind Evaluarea Strategică de Mediu

Informația necesară

Pe lângă elaborarea unor proceduri clare, autoritățile publice la pregătirea fiecărei decizii strategice concrete trebuie să ofere publicului informația necesară participării lui eficiente la procesul de adoptare a deciziilor:

- informația despre procesul însuși, fapt care, de regulă, se face prin înștiințări, similare înștiințărilor despre procedura EIM (vezi informația mai amănunțită în exemplele de mai jos);
- informația necesară pentru prezentarea obiecțiilor și comentariilor sau pentru alte moduri de participare: materiale introductive, proiecte de documente de politici, alte date și materiale relevante.

Cine este publicul interesat?

Pentru a se adresa către toate persoanele care pot participa la proces, autoritățile publice responsabile pentru asigurarea acestei participări urmează să determine toate persoanele sau grupurile de persoane, pe care le poate influența această decizie sau care pot fi cointeresate în adoptarea ei. Într-un anumit sens, acest proces este similar procedurilor EIM și de eliberare a autorizațiilor. În cazul dat, însă, publicul interesat va fi altul: raza de influență și modul de acțiune a deciziilor strategice sunt mult mai vaste. Afară de aceasta, implementarea acestora și chiar elaborarea lor necesită mult mai mult timp. Însă, ca și în cazul EIM, cu cât mai devreme sunt implicate în proces publicul și diferite părți interesate, cu atât mai ușor și mai eficient va decurge procesul însuși.

Încheiere: două căi de participare a publicului

1. Participarea publicului la elaborarea documentelor de politici se extinde asupra întregului proces de elaborare a proiectului documentului de politici, începând cu etapele inițiale.

2. Documentele de politici de ramură, ca și toate celelalte decizii, de regulă, sunt supuse Evaluării de Mediu (EM).

În prezent aceasta se face pe două căi: fie se efectuează Evaluarea Strategică de Mediu (ESM), fie se efectuează Expertiza Ecologică (EE), în funcție de cadrul juridic învigorare. ESM și EE constituie doar una din etapele de pregătire a documentelor de politici. Însă ele pot conține cerințe suplimentare referitor la participarea publicului.

2.4. ADOPTAREA DECIZIILOR PRIVITOARE LA ACȚIUNILE CONCRETE: DECIZII BAZATE PE EVALUAREA DE MEDIU

2.4.1. Evaluarea (de mediu) și experti za ecologică

Pe plan internațional, participarea publicului – împreună cu transparența și calitatea informației – a fost considerată ca reprezentând unul dintre pilonii de bază ai unei proceduri de EIM eficiente.

Evaluarea de mediu (EM) este un proces care caută să asigure luarea în considerare a impactului asupra mediului în elaborarea propunerilor de dezvoltare la nivel de politica sau proiect înainte de luarea deciziei finale în legătura cu promovarea acestora. Ca atare, EM este un instrument pentru factorii de decizie, care îi ajută să pregătească și să adopte decizii durabile, respectiv decizii prin care se reduce la minim impactul negativ asupra mediului și se întăresc aspectele pozitive. Evaluarea mediului este astfel, în esență, o parte integrantă a procesului de luare a deciziilor cu privire la promovarea unei politici sau unui proiect de activitate planificată.

Există numeroase definiții ale participării publicului în cadrul EIM. Una dintre ele este următoarea: „un mecanism prin care anumite persoane emit păreri/idei sau iau măsuri în ceea ce privește planurile, proiectele, activitățile și situațiile care le afectează sau le vor afecta, atât pozitiv cât și negativ.” Cu toate acestea, în toată lumea, participarea publicului este percepută diferit și putem vorbi despre diferite stadii de dezvoltare, în legătură cu cele două elemente cheie: „public” și „participare”.

Cine este publicul în „participare publică”:

- Locuitori (persoane individuale) și comunități (sătești) afectate pozitiv sau negativ de activitatea respectivă;
- Beneficiarii proiectului (pot fi, în egală măsură, beneficiari din alte părți ale țării sau chiar dintr-o altă țară);
- ONG-urile locale, naționale sau internaționale care activează în zonă;
- “Publicul larg” interesat din țară; și
- Agențiile guvernamentale naționale și locale, oficial responsabile pentru protecția mediului și bunăstarea socială.

Cine este responsabil pentru participarea publicului?

Autoritățile publice sunt responsabile pentru asigurarea participării publicului la procesul de adoptare a deciziilor pe genuri concrete de activități în trei forme posibile:

- Însăși autoritatea care adoptă decizia (de exemplu, Consiliul raional).
- O altă autoritate publică ce ia parte la proces (de exemplu, într-un șir de țări filiala regională a ministerului adoptă decizia, iar autoritățile publice locale răspund pentru implicarea publicului în acest proces).
- Pentru ca participarea publicului să se soldeze cu rezultate, ea trebuie să se desfășoare la etapa inițială, de aceea în multe țări însuși investitorul este obligat să asigure participarea publicului la nivel convenit și desfășurarea consultărilor.

Indiferent de faptul, care din cele trei părți nominalizate trebuie să asigure procedura participării publicului, statul (organele lui) este obligat să garanteze, cel puțin, respectarea prevederilor Convenției. Astfel, de exemplu, în țările în care responsabil pentru participarea publicului este investitorul, autorităților de stat, cu toate acestea, le revine obligația de a asigura informarea oportună, convenită și eficientă a publicului în fiecare caz, prezența în înștiințări a punctelor enumerate în Articolul 6.2 și respectarea altor prevederi ale Articolului 6.

Aceste obiective pot fi realizate cu succes în cazul operării în legislația internă a dispozițiilor detaliate respective (de exemplu, prevederile despre EIM).

Cu toată importanța asigurării posibilităților pentru persoanele care locuiesc în apropierea viitoarei uzine farmaceutice sau auto-magistralei de a influența asupra deciziilor cu privire la mărimea exactă a acestor obiective, locul definitiv de amplasare a lor și alți parametri tehnici, este și mai important, ca părerea acestor persoane să fie ascultată la etapele primare ale acestor proiecte. În realitate, o bună parte a



procesului de adoptare a deciziilor cu privire la eliberarea autorizațiilor se va simplifica considerabil, dacă părțile interesate deja la etapele inițiale au avut posibilitatea de a exercita influență asupra planurilor dezvoltării regionale sau creării unei rețele de transport, în care se stabilesc procedurile primirii autorizațiilor și locurile desfășurării proiectelor viitoare.

În Convenția de la Aarhus se conține cerința univocă potrivit căreia orice țară, indiferent de faptul cum sunt stabilite în legislația ei procedurile de adoptare a deciziilor, trebuie să asigure participarea eficientă a publicului la aceste proceduri în toate cazurile, când e vorba de problemele de mediu.

Participarea publicului este oportună cu precădere în situații controversate și pentru activități cu un sever impact social și asupra mediului. În plus, participarea publicului ar trebui să fi organizată când:

- i) proiectul nu este încă definitivat, iar participarea publicului poate avea un rol în modificarea lui;
- ii) există o idee clară despre ceea ce se cere publicului; și/sau
- iii) este statuată obligativitatea de a lua în considerare comentariile publice în procesul de luare a deciziilor

Excepțiile de la punerea în practică a procesului de participare a publicului se pot face pentru:

- Decizii de rutină;
- Situații confidențiale în relații internaționale, apărare națională, siguranță publică, noi tehnologii confidențiale; și
- deciziile privind situațiile de urgență (inundații, cutremure, etc.).

În toate țările există cerința de apreciere a impactului pe care îl poate exercita asupra mediului proiectul propus. În diferite țări această evaluare se desfășoară în mod diferit. Pot fi evidențiate două indicii de bază ale acestor proceduri în douăsprezece țări membre ale Parteneriatului Estic și în celelalte țări europene.

În majoritatea țărilor europene EIM este prevăzută pentru proiecte și ESM pentru documentele de politici. Aceeași abordare se aplică și în Republica Moldova.

Totodată, unele principii de bază ale participării publicului se aplică procesului de adoptare a deciziilor atât cu privire la acțiunile particulare, cât și cu privire la cele strategice: obligația de înștiințare, prezentarea informației de bază, luarea în considerație a propunerilor și obiecțiilor, implicarea publicului interesat. Forma și metodele de aplicare pot fi diferite.

Ca rezultat al participării publicului în cadrul EIM, sunt de așteptat următoarele efecte:

- Îmbunătățirea calității deciziilor luate;
- Greșeli mai puține, costuri reduse și mai puține întârzieri;
- O mai bună înțelegere a impactului potențial;
- Identificarea de amplasamente sau soluții tehnice alternative sau de măsuri de atenuare a impactului;
- Identificarea problemelor controversate și organizarea unui posibil cadru pentru a le rezolva;
- Evaluarea necesităților compensatorii pentru grupurile afectate;
- Clarificarea aspectelor valorice și comerciale asociate cu diverse alternative;
- Proceduri transparente care să contribuie la o mai bună acceptare a deciziilor; și
- Creșterea gradului de încredere a publicului în autorități.

Obiectivele și avantajele implicării publicului în ESM:

- ▶ Determină conștientizarea problemelor de mediu prin informarea publicului afectat și interesat cu privire la propunere și efectele sale probabile.
- ▶ Este un mijloc de culegere a informațiilor valoroase de la toate tipurile de factori interesați cu privire la:
 - Formele semnificative de impact potențial asupra mediului ale Documentului de politică propus;
 - Măsuri potențiale de atenuare, care pot fi adoptate pentru a reduce efectele negative asupra mediului ale implementării Documentului de politică propus;
 - Identificarea și selectarea alternativelor la opțiunile propuse inițial de echipa Documentului de Politică. Alte preocupări ale publicului afectat, neprevăzute inițial.
- ▶ Facilitează acceptarea și sprijinirea de către public a implementării Documentului de politică, prin identificarea și prevenirea conflictelor care ar putea apărea ulterior, în faza în care sunt elaborate proiectele.
- ▶ Îmbunătățește transparența ESM și a procesului democratic de luare a deciziei.
- ▶ Îmbunătățește calitatea și relevanța Documentului de politică, ca urmare a luării în calcul a vederilor, preocupărilor și informațiilor oferite de toți factorii interesați.

Articolul 6.2 al Convenției obligă autoritățile publice să înștiințeze publicul interesat despre procesul de adoptare a deciziilor. Afară de aceasta, în ea este stabilit, cine anume poate fi raportat la publicul interesat (Articolul 2.4-5.). Conform Convenției, aceasta poate fi orice persoană fizică sau juridică care:

- poate fi lezată de către decizia adoptată (nu numai populația locală, dar și întreprinderile, organizațiile comunităților locale, ONG) sau care
- poate fi cointeresată în procesul de adoptare a deciziei. Acestea pot fi oricare ONG-uri, unul din obiectivele activității cărora, conform statutului, este protecția mediului înconjurător. De exemplu, ONG dislocată în altă localitate, dar activitatea căreia se referă la obiectul deciziei adoptate, trebuie să fie examinată ca fiind interesată în procesul de adoptare a deciziei și trebuie să fie atribuită la categoria publicului interesat, respectiv, să participe la procesul adoptării deciziei.

Dacă întruniți una din condițiile de mai sus, definiția în cauză se extinde și asupra Dvs., deci, puteți participa la procesul adoptării deciziei.

Participarea publicului este adesea identificată cu evaluarea de mediu. Domeniul de aplicare al pilonului doi al Convenției de la Aarhus este, însă, diferit și mai larg decât domeniul de aplicare a evaluării de mediu. Articolul 7 se aplică planurilor și programelor „privind mediul” care este un concept mult mai larg decât documentelor de politici „care pot avea efecte semnificative asupra mediului”, și care sunt, de obicei, supuse ESM. Astfel, se poate concluziona că în timp ce participarea publicului este, de fapt, o parte obligatorie a evaluării de mediu, evaluarea de mediu nu este o parte obligatorie a unei proceduri de participare a publicului în conformitate cu Convenția de la Aarhus. În cele din urmă, toate instrumentele internaționale referitoare la evaluarea de mediu, indiferent dacă acestea implică EIM sau ESM, face participarea publicului un element esențial al procedurii de evaluare. Cu toate acestea, evaluarea de mediu este un instrument foarte util în asigurarea participării efective a publicului la luarea deciziilor: fără documentația de evaluare a mediului, publicul nu are acces ușor la rapoartele sau studiile de evaluare a riscurilor de mediu și de sănătate ale unei activități. De aceea, o astfel de documentație ajută publicul să dezvolte și să-și exprime propriile opinii bazate pe știință cu privire la activitatea propusă, documente de politici.

Sistemele care aplică EIM

În legislația cu privire la EIM dintr-un șir de țări există anumite cerințe cu privire la măsurile pe care trebuie să le întreprindă investitorul la etapa EIM, în scopul asigurării participării publicului. Cerința principală, totuși, rămâne a fi reflectarea opiniei publice într-un document aparte, deși împreună cu alte documente. Există și cerința participării publicului în cadrul realizării EE.

Trăsătura caracteristică de bază a sistemelor EE este posibilitatea efectuării expertizei ecologice obștești procedură de alternativă, pe care o pot iniția organizațiile nonguvernamentale sau persoane aparte și care se desfășoară în paralel cu EE de stat. Însă pentru persoanele care adoptă decizii rezultatele EE obștești au doar caracter de recomandare.

Cine trebuie să fie implicat?

Tipul și proporțiile deciziei depind în mod direct de numărul de persoane pe care îi va atinge sau care sunt cointeresate în adoptarea ei. Aceste aspecte trebuie să fie supuse analizei de către autoritatea publică responsabilă sau investitor. Cea mai bună metodă este elaborarea Planului de participare a publicului, concomitent cu emiterea înștiințării despre intenții sau îndată după emiterea ei.

RECOMANDARE

Cea mai reușită soluție ar fi aplicarea atât a metodei pasive, cât și a celei active de diseminare a informației de mediu.

Editarea unui press-release sau organizarea întâlnirii cu publicul la tema proceselor și intențiilor examinate pentru perspectiva apropiată va fi avantajoasă la etapa inițială, deoarece aceste măsuri:

- denotă transparența și caracterul deschis al procesului;
- ajută la difuzarea informației prealabile;
- asigură datele despre reacția inițială a publicului, ajutând astfel la determinarea părților, adversarilor și altor părți interesate.

La determinarea tuturor părților interesate potențiale și la difuzarea informației va fi util ajutorul autorităților locale.

Organizațiile obștești locale vor simți că sunt antrenate în proces și vor fi mai constructive, dacă vor fi antrenate la etapa inițială, va fi solicitat sfatul și ajutorul lor în procesul aducerii informației la cunoștința populației.

EXEMPLU

Să examinăm exemplul organizării unui depozit de deșeuri municipale în municipalitatea A.

1. Cei care vor fi atinși în mod considerabil chiar de la bun început:

- Persoanele, care locuiesc în vecinătate nemijlocită a amplasamentului depozitului.

2. Cei pe care decizia îi privește nemijlocit:

- Alți locuitori ai municipalității A;
- Locuitorii din municipalitățile vecine B și C, aflate în vecinătatea nemijlocită a depozitului de deșeuri;
- Businessul local, care potențial poate fi lezat (atât în municipalitatea A, cât și în municipalitățile B și C), inclusiv hotelurile, restaurantele, fermierii;
- Proprietarii particulari de terenuri (ei pot să nu locuiască în acest raion, având aici terenuri în posesie);
- ONG-urile de mediu din localitatea dată ;
- Alte organizații locale.

3. Părțile interesate:

- ONG-urile care se ocupă cu problema deșeurilor în țară.

4. Cei care vor fi atinși în mod indirect:

- Locuitorii țărilor vecine (dacă, de exemplu, municipalitatea A se află nu departe de frontieră).

Căile de aducere a informației la cunoștința părților interesate

Publicul are dreptul de a solicita informații. Autoritățile publice competente au obligația de a furniza informațiile.

Este important, ca informația despre decizie și despre posibilitățile de participare la procesul de adoptare a ei să fie adusă la cunoștința, după posibilități, tuturor părților interesate. Din păcate, este evident, că în fiecare caz concret absolut toți nu pot fi înștiințați. Cu toate acestea, este importantă deja încercarea de a contacta publicul anume în aceste proporții. Modul de primire a informației de către părțile potențial interesate, volumul informației și etapa procesului, la care se prezintă informația, constituie factorii decisivi ai reușitei procesului de participare a publicului la procesul de adoptare a deciziilor.

2.4.2. Informația care trebuie să fie adusă la cunoștința publicului

Există cel puțin trei categorii de informație, care trebuie adusă la cunoștința persoanelor ce o vor solicita:

1. Înștiințarea despre procesul adoptării deciziei;
2. Informația pe care oamenii o pot solicita în cadrul procedurii;
3. Informația care trebuie să fie accesibilă pentru studiere în timpul întregului proces.

Înștiințarea despre procedură și informația care trebuie adusă la cunoștință

Să examinăm obligațiile stabilite la Articolul 2 al Convenției de la Aarhus. Aici este înaintată cerința privitor la faptul CUM trebuie să fie informat publicul:

! Publicul interesat trebuie să fie înștiințat la modul cuvenit, oportun și eficient fie prin înștiințare publică, fie prin înștiințare individuală, în funcție de situație, la etapele inițiale ale procedurii de adoptare a deciziilor în domeniul mediului.

Aceasta înseamnă, că organizatorul este obligat să stabilească, care este cea mai potrivită metodă de adresare către diferite grupuri interesate.

Modalitatea înștiințării depinde de raza de acțiune, obiectul și proporțiile deciziei, tradițiile locale și alte momente. De aceea, în exemplul nostru despre depozitul de deșeuri în municipalitatea A (la fel ca și în majoritatea cazurilor, când este vorba de EIM și eliberarea autorizațiilor) va fi insuficient, dacă organizatorul va afișa un avis în holul clădirii municipalității. Acest avis nu va putea fi cunoscut de majoritatea persoanelor și organizațiilor care pot manifesta interes pentru decizia adoptată. Deoarece el nu va fi cunoscut de majoritatea persoanelor interesate, el nu este corespunzător.

RECOMANDARE

În cazul efectuării EIM, unele din căile posibile de aducere a informației la cunoștința maselor largi pot fi următoarele.

Pentru înștiințarea publicului:

- Anunțuri în presa locală;
- Adunarea populației locale (este aplicabilă, de regulă, numai în cazul în care adunările populației locale se desfășoară sistematic și numai în localitățile mici);
- Anunțuri în biserică sau în alt loc vizitat intens, de exemplu, piața (în Polonia deseori pot fi văzute anunțuri despre EIM pe tablele de anunțuri în bisericile catolice. Deoarece majoritatea oamenilor frecventează cel puțin serviciile divine de duminică, există o mare probabilitate a faptului că informația va fi cunoscută de un număr mare de enoriași).

Înștiințarea individuală deseori este cea mai bună variantă în cazul în care activitatea propusă va exercita influență asupra unui teritoriu nesemnificativ. Încă un avantaj al acestei metode este contactul personal, posibilitatea de a explica personal unele momente.

Iată câteva variante:

- Înștiințare individuală prin poștă sau poștă electronică;
- Expedierea foilor volante cu înștiințarea și, posibil, cu informație mai detaliată;
- Vizitarea persoanelor la domiciliu.

Înștiințarea trebuie să conțină toată informația care comunică publicului despre procedură:

Tabelul 7. Conținutul înștiințării

- Activitatea propusă (de exemplu, organizarea sistemului de gestionare a deșeurilor);
- Cererea în baza căreia va fi adoptată decizia (aici poate fi folosită declarația despre intenții);
- Esența posibilei decizii sau proiectul deciziei (de exemplu, autorizația);
- Autoritatea responsabilă pentru adoptarea deciziei (de exemplu, o subdiviziune concretă a ministerului sau autoritățile locale);
- Procedura examinării, inclusiv, în ce mod și când trebuie să fie furnizată această informație (dacă informația lipsește la momentul emiterii înștiințării, ea trebuie să fie oferită în același mod ca și cea precedentă);
- Începutul procedurii (când începe procedura, momentul desfășurării diferitor etape (aprecierea proiectelor pentru adoptarea deciziilor despre necesitatea evaluării ecologice, stabilirea cadrului, adoptarea deciziei etc.);
- Posibilitatea participării publicului (în ce mod persoanele pot fi implicate în procesul de luarea a deciziilor:
 - grupuri de lucru, adunări, întâlniri organizate, prezentarea comentariilor etc.);
 - Timpul și locul desfășurării tuturor audierilor publice prevăzute;
 - Indicarea autorității, de la care poate fi primită informația relevantă și a locului în care această informație este plasată pentru studiere de către populație;
 - (a) Autoritatea care poate prezenta mai multă informație în cazul în care va fi solicitată și care poate să răspundă la întrebări (de regulă, autoritățile locale sau autoritățile care adoptă decizii);
 - (b) unde poate fi examinată informația amănunțită și documentele referitor la proiect (de exemplu, autoritățile locale, biblioteca locală etc.);
- Indicarea autorității competente sau a altui organ oficial la care pot fi depuse comentariile și întrebările, precum și termenele pentru depunerea comentariilor și întrebărilor (adică, până când pot fi depuse comentariile și când acestea vor fi apreciate);
- Indicarea informației de mediu existente, referitor la activitatea propusă (lista documentelor și a altor materiale oferite publicului pentru examinare); precum și
- Indicarea faptului, dacă activitatea este supusă procedurii EIM la nivel național sau transfrontalier (nu pentru toate deciziile este necesară EIM, de aceea în înștiințare trebuie să fie indicat concret, dacă ea se referă la cazul de față).

RECOMANDARE

- Ca și în oricare alt lucru în domeniul informării, cu cât mai multă informație este oferită, cu atât mai puține întrebări vor fi adresate și mai puține detalii aflate în cursul procedurii.
- Trebuie să fie clar sensul înștiințării, în ea trebuie să fie incluse toate explicațiile de rigoare, ce nu țin de ordin tehnic îngust, pentru ca informația de bază să fie înțeleasă atât pentru specialiști, cât și pentru nespecialiști.
- Indiferent de tipul informației care apare mai târziu în cadrul procesului, ea de asemenea trebuie să fie oferită persoanelor interesate.

Informația care trebuie să fie oferită în cursul procedurii

De ce?

Dacă oamenii trebuie să prezinte comentarii semnificative și propuneri, atunci informația ce se conține în înștiințare nu este suficientă pentru aceasta. Scopul înștiințării este atragerea atenției la proces și furnizarea informației de bază. Persoanele care în temeiul acestei informații vor decide să ia parte la proces vor trebui să cunoască mai multe amănunte despre proiectul planificat, mai cu seamă - despre consecințele lui asupra mediului și sociale.

Avantajul pe care îl oferă prezentarea informației foarte amănunțite și depline este:

- Stabilirea dialogului și prezentarea comentariilor constructive;
- Primirea unui volum mai mare de informație pentru planificare în urma dialogului;
- Mai multă încredere față de proces.

Cine furnizează?

Informația amănunțită cu privire la proiect trebuie să fie furnizată de investitor. Însă, ca și în privința altor obligații, rolul autorităților constă în asigurarea accesului nelimitat al publicului la informație, explicarea clară a faptului, unde poate fi cunoscută această informație, precum și volumul cât mai amplu al furnizării informației.

Care informație?

În legislația națională privind EIM /EE deseori este descris volumul minim de informație, care trebuie să fie adusă la cunoștința publicului în procesul planificării. Aici vom examina, în principal, obligațiile prevăzute la Articolul 6.6 al Convenției.

Obligațiune/Articolul 6.6.

Principala obligațiune constă în asigurarea accesului la TOATĂ informația, care se referă la decizia ce se adoptă. În cazul prezentării cererii de scutire de anumite proceduri, informația poate fi prezentată în baza listei expuse în Articolul 4 al Convenției.

Obligațiune / Articolul 6.6

Convenția stabilește lista minimă a documentelor care trebuie aduse la cunoștință. În principiu, această obligație presupune prezentarea întregului volum de informație, prin urmare, această listă trebuie să conțină:

1) Descrierea locului de amplasare, precum și a parametrilor fizici și tehnici ai activității planificate, inclusiv aprecierea resturilor preconizate de substanțe și emisii.

- Descrierea locului de amplasare este descrierea locului unde se va desfășura activitatea planificată.
- Descrierea parametrilor tehnici a fost deja solicitată în calitate de element al cererii la autoritatea publică.
- Aprecierea resturilor de substanțe și emisii preconizate în urma activității planificate. Ea reprezintă legătura dintre parametrii fizici și tehnici, pe de o parte, și influența potențială a activității planificate, pe de altă parte.

2) Descrierea impactului considerabil al activității planificate asupra mediului.

- Această descriere este depusă deja în calitate de parte componentă a documentației la autoritățile publice.
- 3) Descrierea măsurilor prevăzute pentru prevenirea și/sau reducerea impactului, inclusiv a emisiilor:
- Afară de studierea și aprecierea impactului posibil al activității asupra mediului, solicitantul și/sau autoritatea publică competentă trebuie să ia măsuri pentru prevenirea acestui impact sau, în caz dacă acesta nu poate fi evitat, pentru diminuarea lui la maximum.

Aceasta se referă la emisii și alte influențe considerabile.

4) Descrierea succintă a celor expuse mai sus sub alt aspect, afară de cel tehnic.

- Bineînțeles, că descrierea locului de amplasare a parametrilor tehnici, a impactului și a altor aspecte constituie informație tehnică și științifică detaliată care, de regulă, este examinată de specialiști cu studii tehnice. Însă opiniile și temerile persoanelor interesate, de asemenea, pot fi extrem de valoroase. Expunerea succintă sub alt aspect, decât cel tehnic, va permite oamenilor de rând să înțeleagă esența și consecințele proiectului planificat.

5) Descrierea variantelor de bază, studiate de solicitant.

- De regulă, procesul adoptării deciziilor privitor la activitatea planificată cu impact potențial asupra mediului presupune cercetarea diferitor variante de alternativă ale desfășurării activității planificate.

Aceasta se face cu scopul de a demonstra, că varianta propusă va avea un impact mai mic asupra mediului, în comparație cu alte variante posibile (de exemplu, altă amplasare, altă tehnologie, altă îmbinare a câtorva factori).

6) Asupra rapoartelor și recomandărilor de bază, prezentate autorităților publice în perioada informării publicului interesat, se extinde cerința înștiințării.

- Primind rapoartele sau recomandările referitor la proiect și aspectele de mediu, autoritățile publice trebuie să le plaseze în “dosarul pentru public”. Deoarece acțiunea cerinței de înștiințare a publicului nu se limitează la primul aviz, înștiințările suplimentare ale publicului trebuie efectuate pe măsura apariției acestor rapoarte, în orice moment, pe toată durata procedurii de participare a publicului.

Altă informație, prezentarea căreia este cerută de EM, poate fi de mare ajutor pentru persoanele interesate la înțelegerea proiectului.

RECOMANDARE

Nu toată informația este disponibilă la începutul procesului: analiza variantelor de alternativă, avizele despre eventualul impact de mediu și social și, tot ce-i posibil, informația despre beneficiul proiectului - toate aceste informații pot să apară la etapele mai avansate ale procesului. O importanță colosală are nu numai plasarea acestei informații în mapa pentru public, dar și anunțarea faptului existenței ei. Dacă se formează impresia că unele documente ale dosarului au fost plasate în el întâmplător, atunci neîncrederea și suspiciunea generată de acest fapt se poate răsfârge negativ atât asupra planificării proiectului, cât și asupra existenței lui.

Termene

Obligațiune / Articolul 6.6

Materialele sunt elaborate pe parcursul întregului proces al evaluării de mediu. Toate documentele sau materialele noi trebuie să fie date publicității, îndată ce au apărut. Astfel, dacă în cadrul procesului apare un nou studiu cu privire la anumite influențe sau, după studierea materialelor de alternativă, un alt loc de amplasare este considerat mai reușit, această informație trebuie îndată să fie plasată în dosarul destinat publicului. Prezentarea materialelor pentru examinare presupun furnizarea neîntârziată a lor.

Obligațiune / Articolul 6.6

Toată informația trebuie să fie furnizată publicului în mod gratuit. Aceasta înseamnă, că orice persoane interesate, atât fizice, cât și juridice, pot veni la locul indicat în înștiințare, pentru a consulta “dosarul pentru public”: culegerea tuturor materialelor referitor la proiect (unele din ele sunt enumerate mai jos). Afară de aceasta, publicul, bineînțeles, dispune de dreptul de a adresa întrebări privitor la proiectul și a solicita informație.

Atât procesele de EIM, EE și ESM cât și cel al participării publicului sunt limitate în timp. Dacă la autoritatea publică a fost depusă o întrebare sau o solicitare a informației cu privire la activitatea planificată în cadrul procedurii EIM, nu e cazul să fie rezervat termenul maxim de o lună pentru prezentarea răspunsului. Ar părea o tratare formală a problemei. Mai mult ca atât, se poate crea impresia că autoritățile publice ascund ceva.

RECOMANDARE

Cea mai bună soluție ar fi multiplicarea materialelor în cât ceva exemplare și plasarea lor în mape diferite, care se vor afla în diferite locuri: de exemplu, sediul autorității publice locale, fără îndoială, este un loc minunat pentru păstrarea acestor materiale, însă programul ei de lucru este limitat. Biblioteca, și ea este un loc destul de reușit. În sfârșit, dacă investitorul se află în această zonă, atunci în oficiul companiei, de asemenea, se poate păstra un exemplar pentru publicul interesat.

2.4.3. Etapele, termenele și metodele implicării publicului în proces

Procedura EIM, de regulă, se compune din câteva etape, strict delimitate. În diferite țări ale lumii aceste etape au multe afinități. Totodată, există și multe deosebiri, în ceea ce privește metodele de implicare a publicului în acest proces la diferite etape în diferite țări. În Țările de Jos guvernează următorul principiu: "un proces de participare simplu dacă se poate și un proces de participare amplitu dacă este nevoie."

Obligațiune/Articolul 6.3

Autoritățile publice de resort trebuie să asigure:

- Existența unei proceduri stricte de participare a publicului;
 - Stabilirea unor termene rezonabile pentru diferite etape ale procedurii participării publicului la EIM
- Aceasta înseamnă că la toate fazele și etapele EIM :
- a. publicul dispune de suficient timp pentru examinarea informației existente la această etapă;
 - b. publicul dispune de suficient timp pentru formularea punctului său de vedere și a propunerilor referitor la această etapă, până la finalizarea executării sarcinilor acestei etape;
 - c. publicul dispune de suficient timp pentru prezentarea propunerilor, planurilor sale, expunerea temerilor până la finalizarea acestei etape.

Pentru a aprecia, dacă a fost rezervat suficient timp pentru participarea publicului la fiecare etapă a EIM, Convenția propune efectuarea testului următor: va fi oare participarea publicului la procesul adoptării deciziilor nu numai posibilă, dar și eficientă, dacă se va limita la termenul stabilit pentru întreaga țară sau regiune?

Elemente de reținut privind participarea publicului la procesul EIM

- Autoritățile publice de protecția mediului și/sau titularul de proiect, după caz, trebuie să notifice din timp că o decizie urmează a fi luată pentru ca publicul să poată să se pregătească/informeze pentru a participa în procesul EIM
- Membrii publicului trebuie să aibă ocazia de a depune comentarii, informații și analize
- Deciziile trebuie făcute în scris și trebuie să specifice motivul pentru care au fost luate
- Comentariile justificate ale publicului trebuie analizate și, după caz, luate în considerare în decizia finală

I-a ETAPĂ – EIM – DE ÎNCADRARE A PROIECTULUI

efectuată de investitor

Investitorul sau inițiatorul, consultant al acestuia, pregătește documentația proiectelor aferente activităților listate în Anexa 1 și 2 a Legii și are scopul să stabilească dacă procesul de evaluarea impactului asupra mediului este obligatoriu pentru proiectul supus autorizării.

Faza 1 - aprecierea proiectului pentru adoptarea deciziei privind necesitatea EIM (screening)

Aprecierea proiectului pentru adoptarea deciziei privind necesitatea evaluării de mediu constituie prima etapă a EIM. În funcție de sistemul țării în cauză, fie investitorul, fie autoritatea publică decid asupra necesității efectuării EIM pentru proiectul în cauză sau, în unele cazuri, decid în ce formă se va efectua EIM.

⇒ Ce decizii se adoptă la faza 1?

- Dacă activitatea planificată este specificată în lista domeniilor de activitate pentru care, conform Legii cu privire la EIM, efectuarea EIM este necesară, atunci EIM constituie o cerință obligatorie.
- Dacă activitatea în cauză nu este prevăzută în lista menționată, atunci se examinează întrebarea, dacă aceasta va avea impact semnificativ asupra mediului.
- Dacă răspunsul este afirmativ, atunci este necesară efectuarea EIM în temeiul deciziei autorității publice.

⇒ De ce publicul trebuie să fie antrenat pentru a participa la această fază?

Dacă autoritatea publică urmează să decidă și dacă activitatea în cauză este supusă EIM, atunci gradul de îngrijorare sau de interesare a publicului de a participa la proces poate fi unul din motivele efectuării EIM.

Afară de aceasta, faptul va permite să se stabilească, ce cred oamenii referitor la această întrebare și care momente trebuie examinate mai detaliat în discuțiile viitoare din cadrul EIM.

În fine, aceasta va permite publicului să-și expună opinia asupra problemei la faza inițială, ceea ce poate fi de ajutor la formularea variantelor sau soluțiilor de alternativă care sunt examinate la faze mai avansate.

Implicarea publicului ar fi mult mai eficace dacă s-ar afla sub îndrumarea sau cu asistența unui ONG cu profil de protecția mediului, sănătate, dezvoltarea democrației, drepturile omului etc. Acestea pot solicita asistență de la alte ONG, sunt pregătite teoretic și practic în problemele de participare publică, cunosc care este starea mediului în zona etc.

⇒ **Care forme de implicare a publicului în proces sunt cele mai reușite?**

Mai întâi de toate, în această perioadă este util a pregăti Planul de participare a publicului. Acest fapt va asigura executarea cerinței de participare timpurie și eficientă a publicului, corespunzător înștiințării (Articolul 6 al Convenției de la Aarhus).

La faza inițială, trebuie să fie asigurat accesul nelimitat al persoanelor cointeresate la documentele proiectului supus evaluării, preponderent cu utilizarea Internetului, cu informarea publicului cointeresat conform registrului persoanelor cointeresate. În aceasta fază, organul central de mediu pot fi util pentru distribuirea informației despre inițierea procesului.

La aceeași fază trebuie să se desfășoare consultări prealabile, în scopul stabilirii persoanelor interesate (atât pentru cei vizați, cât și pentru cei care manifestă interes). Acest lucru poate fi făcut cel mai bine împreună cu ONG-urile cunoscute în această regiune sau în acest domeniu.

O altă formă de implicare a publicului - întâlnirile cu experții, care lucrează în domeniul proiectului sau în acel domeniu al protecției mediului, asupra căruia va fi exercitat impactul.

⇒ **Ce probleme pot să apară și cum pot fi soluționate acestea?**

Problema concretă de participare a publicului la această fază este legată de stabilirea locului de aflare a activității planificate. Dacă încă nu a fost adoptată decizia cu privire la locul amplasării, va fi dificil de stabilit, care public trebuie să fie implicat. La această întrebare se poate răspunde în felul următor: desfășurați consultări, întâlniri, antrenați publicul din toate raioanele propuse. Ulterior, aceasta va fi de ajutor la selecția celei mai bune decizii și pentru a concluziona, unde va fi acceptat cu mai multă bunăvoință proiectul.

O altă problemă - lipsa materialelor și informației care pot fi discutate cu publicul. Însă, stabilirea clară a obiectivelor și a așteptărilor de la participarea publicului (de exemplu, stabilirea necesității efectuării EIM a proiectului, stabilirea cercului de persoane care trebuie să fie antrenate în proces la fazele mai avansate, identificarea momentelor vulnerabile și a temerilor) vor oferi suficient material pentru discuții.

⇒ **Responsabilitățile / Articolul 6.4**

Articolul 6.4 al Convenției de la Aarhus obligă guvernele să asigure participarea publicului la faze preliminare, când toate variantele sunt deschise și participarea publicului este eficientă.

În proporțiile țării această fază a procedurii este reglementată de actele normative privind EIM .

Articolul 13 alin. (5) din Legea EIM: Termenul de examinare, de efectuare a consultărilor publice și de prezentare a avizului la documentația privind evaluarea impactului asupra mediului pentru partea afectată este de cel mult 50 de zile. La cererea părții afectate, autoritatea competentă a părții de origine, cu acordul inițiatorului, poate prelungi termenul de examinare a documentației privind evaluarea impactului asupra mediului cu cel mult 30 de zile.

II-a ETAPĂ – EIM – DE DEFINIRE A DOMENIULUI EVALUARII

Faza 2 - Determinarea volumului

Cea de-a doua fază a procesului EIM presupune stabilirea volumului și obiectivelor ei. La această fază este stabilit impactul potențial asupra mediului și variantele de alternativă principale ale activității planificate.

⇒ **Ce decizii se adoptă la faza 2?**

- Se determină impactul potențial negativ asupra mediului (deocamdată, nu se evaluează);
- Se determină obiectivele EIM pentru proiectul în cauză;
- Se determină variantele de alternativă ale amplasării și ale activității însăși;
- Se elaborează sarcina tehnică pentru EIM
- La această fază, de regulă, se pregătește Planul de participare a publicului. În caz contrar, procesul de participare a publicului nu poate da rezultate. Deseori el este parte a sarcinii tehnice.

⇒ De ce publicul trebuie să fie implicat la această fază?

- Determinarea publicului interesat ajută la definirea influenței potențiale și a riscului și oferă posibilitatea de a li se acorda atenție prioritară.
- De la părțile interesate locale poate fi primită informația suplimentară privitor la problemele mediului înconjurător și situația locală.
- O importanță enormă pentru elaborarea planului de participare a publicului (a sarcinii tehnice) o are determinarea grupurilor interesate principale, precum și alte date parvenite de la acestea.
- Datele primite în cadrul consultărilor cu populația locală și grupurile interesate principale au importanță enormă pentru determinarea corectă a variantelor de alternativă, mai cu seamă referitor la locul amplasării.

⇒ Care forme de implicare a publicului la proces sunt cele mai reușite?

Unele metode pot fi: întâlnirile cu publicul, sondarea opiniei publice, uneori chiar și formarea grupurilor de lucru, la activitatea cărora participă experții - reprezentanții diferitor grupuri interesate.

Faza 3 - Aprecierea importanței impactului potențial

Faza 4 - Determinarea măsurilor pentru reducerea impactului potențial

La această fază sunt apreciate consecințele potențiale ale activității planificate și importanța lor pentru mediu referitor la toate variantele de alternativă propuse. Sunt propuse și sunt elaborate măsuri pentru diminuarea impactului potențial.

⇒ Ce decizii se adoptă la fazele 3 și 4?

- Aprecierea viitoarelor emisii în mediul înconjurător;
- Pronosticul eventualelor modificări ale mediului în urma activității planificate (inclusiv, interacțiunea elementelor, analiza unor sisteme complexe, cum ar fi ecosistemul);
- Eventualul impact asupra sănătății oamenilor, iar uneori și asupra mediului social;
- În temeiul rezultatelor analizei se elaborează măsurile pentru reducerea riscurilor și impactului.

⇒ De ce publicul trebuie să fie implicat la această fază?

- Procedura evaluării impactului are un caracter bilateral. Pe de o parte, se efectuează evaluarea tehnică și calculele, iar pe de altă parte, se evaluează impactul asupra factorului social și altor factori, inclusiv aprobarea și opinia publicului;
- Opinia publicului este importantă mai ales în cazul în care se face analiza comparativă a diferitor variante (amplasarea, procesele tehnologice);
- Populația locală poate cunoaște foarte bine ce măsuri trebuie de întreprins, pentru a reduce riscul;
- În sfârșit, consultarea publicului la aceste faze și la cele precedente demonstrează cu prisosință, dacă proiectul va genera apariția opunerii sociale și dacă el poate fi aplicat în locul în cauză. Acest fapt poate influența asupra variantelor de alternativă, dar este mai mare posibilitatea, că aceasta va permite ca proiectul să fie realizat cu mai puține probleme.

⇒ Care forme ale implicării publicului sunt cele mai reușite?

- O parte din informația colectată la fazele precedente poate fi folosită la acest moment pentru stabilirea raportului dintre impactul presupus și valorile sociale;
- Implicarea experților obștești, specialiști în probleme tehnice, la activitatea în grupurile de lucru poate fi utilă și interesantă. În momentul de față experții ONG-urilor și specialiștii tehnici locali constituie principalele segmente de auditoriu, care trebuie antrenate la acest proces;
- Cu ajutorul municipalităților și pe calea efectuării adunărilor în deplasare pe teren pot fi organizate consultări cu populația.

III-a ETAPĂ – EIM – DE REALIZARE A RAPORTULUI LA STUDIUL DE EVALUARE A IMPACTULUI

Faza 5 - Pregătirea Studiului de EIM

Este o fază de scurtă durată, în cadrul căreia investitorii sau experții care lucrează în baza contractului fac totalurile lucrului efectuat la fazele 1-4. Dacă publicul a fost antrenat la activitatea desfășurată în cadrul fazelor precedente, în raport sunt reflectate rezultatele acestei activități. Comentariile publicului vor fi prezentate inițiatorului în termen de 30 de zile de la asigurarea accesului publicului, copii de pe acestea fiind transmise totodată autorității competente. (Legea EIM, art.21, alin. 4)

Este important, ca documentul să fie înțeles și să conțină o parte din descrierea generală a proiectului, exceptând descrierea tehnică.

Faza 6 - Discutarea Studiului de EIM

Proiectul sau varianta finală a Studiului cu privire la impactul asupra mediului se remite pentru consultare publicului și autorităților publice.

⇒ Ce decizii se adoptă la faza 6:

- În funcție de prevederile legislației țării, spre examinarea publicului este prezentat proiectul sau versiunea finală a Studiului cu privire la impactul asupra mediului înconjurător;
- Conform Legii EIM, Studiul este depus către Autoritatea competentă și aceasta timp de o examinează în termen de 60 de zile de la data prezentării acesteia.

⇒ De ce publicul trebuie să fie implicat la această fază?

- Dezbaterile publice în temeiul EIM și întregul set de materiale pentru EIM care trebuie să fie prezentate pentru studiere, au un rol decisiv în implicarea publicului;
- La această fază există materiale concrete și complete, asupra cărora pot să-și expună comentariile nu doar experții, dar și oamenii de rând;
- EIM constituie un mijloc suplimentar pentru a ajuta publicului să înțeleagă, ce reprezintă proiectul și ce impact va avea el asupra mediului;
- Informațiile primite de la părțile interesate la această fază sunt cele mai ample și sunt cele mai importante. Dacă publicul deja a participat la fazele anterioare, faza 6 nu va prezenta mari dificultăți.

⇒ Care forme ale implicării publicului sunt cele mai reușite?

- Dezbaterile publice - formă obișnuită de participare a publicului la această fază;
- Mesele rotunde și alte forme de organizare a întâlnirilor, de asemenea, sunt posibile.

IV-a ETAPĂ – EIM – ANALIZA CALITĂȚII RAPORTULUI / DECIZIA

⇒ Luarea în considerație, în mod adecvat. Obligațiune / Articolul 6.7

La adoptarea deciziei autoritățile publice trebuie să țină cont, la modul convenit, de propunerile și obiecțiile parvenite.

În practică aceasta înseamnă, cel puțin:

- Înregistrarea minuțioasă a tuturor comentariilor publicului;
- Studiarea amănunțită a tuturor comentariilor parvenite (inclusiv, a celor înregistrate în procesul-verbal al audierilor publice);
- Aprecierea posibilității de aplicare și realizare a tuturor comentariilor în contextul proiectului;
- Necesitatea identificării soluției pentru temerile întemeiate, expuse în comentariile publicului;
- Dacă numărul comentariilor nu este mare, la fiecare din ele trebuie de răspuns separat;
- Dacă numărul comentariilor este mare, ele pot fi clasificate în grupuri, răspunsul la toate fiind reflectat în argumentarea deciziei;
- Decizia publicată trebuie să fie însoțită de o argumentare în favoarea adoptării deciziei;
- Comentariile pot fi rezumate și oferite pentru studiere până la adoptarea deciziei.
- Tot mai multe țări aplică metoda electronică de colectare a comentariilor și de prezentare a răspunsului la ele. Acest fapt va permite economisirea timpului și a mijloacelor. Afară de aceasta, va fi asigurată reacția promptă la ele.

⇒ Publicarea deciziei. Responsabilități / Articolul 6.9

- Autoritățile publice sunt obligate să informeze neîntârziat publicul despre decizia adoptată.
- Funcționarii publici care lucrează la această decizie trebuie să stabilească metodele furnizării informației.
- Motivele și considerentele pe care se întemeiază decizia trebuie să fie publicate odată cu decizia.

⇒ Neîntârziat

Informarea neîntârziată despre decizie și motivele adoptării ei constituie nu doar o simplă informare, ci și o reacție la comentariile publicului. Dacă decizia sau motivele adoptării ei nu vor fi clare, participanții la proces vor fi decepționați. Acest fapt poate pune la îndoială executarea proiectului și procedurile similare în viitor. Informarea neîntârziată înseamnă, că informația este oferită cât mai repede după adoptarea deciziei și cu mult înainte de începutul unor acțiuni.

⇒ **Mijloacele respective**

De regulă, cele mai potrivite mijloace de familiarizare a persoanelor interesate cu decizia sunt aceleași mijloace, care au fost folosite la publicarea înștiințării în cadrul procesului în cauză.

⇒ **Motive și considerente**

Doar decizia adoptată aparține nu este suficientă. În înștiințare trebuie să fie explicat faptul, că decizia nu a fost arbitrară. Este extrem de important să se explice, de ce a fost aleasă anume această variantă, care sunt avantajele ei și laturile pozitive. Într-o decizie argumentată principalul este faptul, cum au fost luate în considerație comentariile publicului, inclusiv:

- Tipurile comentariilor primite;
- Modul de primire a comentariilor;
- Cum s-a lucrat cu ele;
- Cum au fost reflectate comentariile în decizie.

2.5. ADOPTAREA DECIZIILOR LA ELIBERAREA AUTORIZAȚIILOR

Procedurile de eliberare a licențelor și a autorizațiilor de mediu, deși sunt diferite în esență, se caracterizează prin tratarea similară a momentului participării publicului.

Distincțiile și asemănările sunt specificate în tabelul de mai jos.

	Autorizații	Licențe
Cine adoptă decizia?	Autoritatea de mediu sau altă autoritate publică, autoritatea publică locală	Autoritatea de mediu sau altă autoritate publică, autoritatea publică locală
Care este obiectul deciziei?	Funcțiile de exploatare ale obiectivului	Folosirea resurselor naturale sau a componentelor naturii
Exemple de activități pentru care este necesară licența sau autorizația?	<ul style="list-style-type: none">• folosirea resurselor naturale, inclusiv tăierea copacilor în locurile publice urbane• autorizațiile pentru emisiile de operatori în apă, aer, sol• autorizațiile pentru folosința apei sau a resurselor naturale• autorizațiile pentru obiectivele de înhumare a deșeurilor nepericuloase	În corespundere cu art. 8 al Legii nr. 451-XY din 30 iulie 2001 privind licențierea unor genuri de activitate (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2001, nr.108-109).

Autorizațiile de mediu, de regulă, sunt necesare pentru exercitarea unor funcții de exploatare ale resurselor (de exemplu, autorizația specială de apă, pentru construcție, autorizațiile cu privire la volumul de emisii).

Licențele se eliberează în cazul în care este desfășurată o activitate ce presupune extragerea substanțelor minerale utile și/sau îmbutelierea apelor minerale și naturale potabile; colectarea, păstrarea, prelucrarea, comercializarea, precum și exportul resturilor și deșeurilor de metale feroase și neferoase, de baterii de acumulatori uzate, inclusiv în stare prelucrată; importul și/sau fabricarea, depozitarea, comercializarea angro a substanțelor și materialelor chimice toxice, a articolelor și produselor chimice de menaj, în conformitate cu Legea privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător nr.451-XV din 30.07.2001 (în vigoare 06.03.2002). Licențele sunt necesare pentru activitatea industrială sau serviciile care, din motivul folosirii anumitor tehnologii, resurse sau substanțe pot exercita impact asupra mediului înconjurător sau sănătății oamenilor, pot provoca situații de avarie etc.

Acele permise de mediu și de altă natură, eliberate pentru desfășurarea anumitor lucrări, pot fi acordate pentru activități, care:

- sunt pasibile procedurii evaluării impactului asupra mediului;
- sunt pasibile obținerii autorizației de mediu unice pentru activitate, eliberate în cadrul procedurii IPPC (în țările-membre ale UE și în țările candidate);
- sunt pasibile auditului ecologic sau aprecierii caracteristicilor;
- nu sunt atribuite la categoriile pasibile procedurii eliberării autorizației unice pentru activitate sau EIM;
- nu se referă la nici una din categoriile enumerate mai sus, însă pentru desfășurarea cărora este necesară autorizația autorității pentru mediu sau autorizația unei alte autorități.

În cazul de față am supus examinării doar procedura participării publicului la eliberarea licențelor și autorizațiilor, pentru care nu este necesară efectuarea EIM .

2.5.1. Cine poate participa?

Publicul interesat

La fel ca și la adoptarea deciziilor privind EIM , la procedura participării publicului la adoptarea deciziilor de eliberare a licențelor și autorizațiilor poate fi antrenat publicul interesat. În procesul de eliberare de către autoritățile publice a licențelor și autorizațiilor, ce nu țin de mediu, participă doar părțile care sunt vizate nemijlocit.

De regulă, părțile care sunt vizate nemijlocit sunt :

- solicitantul (investitorul);
- municipalitățile vizate nemijlocit;
- posesorii proprietății sau locuitorii din zonă etc.

Părțile sunt înștiințate în mod individual și sunt invitate la audieri, în cadrul cărora ele pot să-și prezinte comentariile. După adoptarea deciziei pe marginea cererii, aceasta se expediază tuturor părților aparte, indicându-se motivele și considerentele adoptării ei. Părțile beneficiază de dreptul de a depune apel la autoritatea publică ierarhic superioară sau să acționeze în justiție.

Cu alte cuvinte, licențele și autorizațiile se eliberează în baza procedurii administrative, conform căreia pentru participare la acest proces este necesară determinarea strictă a statutului administrativ: cine este vizat nemijlocit (solicitantul, autoritatea publică, persoanele pe care aceasta le va privi nemijlocit, de exemplu, vecinii).

RECOMANDARE

Pe de altă parte, în cazul eliberării autorizațiilor de mediu, potențial, acest fapt poate atinge multe persoane, în afară de solicitant și autoritatea locală.

De aceea, persoanele trebuie să fie antrenați mai activ în procesul de participare.

Acest fapt este cu atât mai mult îndreptățit în cazul eliberării autorizațiilor de mediu generale (de exemplu, autorizații pentru lucrul cu deșeuri periculoase, pentru emisii nocive și alte genuri de activități periculoase).

Un model reușit există în Ungaria la nivelul municipalităților, unde sunt organizate audieri publice până la adoptarea deciziei municipalității privind problema lucrului cu deșeurile sau privind organizarea unei gunoști de deșeuri, indiferent de faptul efectuării EIM . Publicul interesat trebuie să fie invitat la audieri publice în conformitate cu prevederile normative despre audierile publice în cazul efectuării EIM (inclusiv notificarea, prezentarea comentariilor etc.).

Să examinăm exemplul menționat mai sus din Polonia cu privire la eliberarea autorizației pentru construcție:

Cei vizați nemijlocit:

- funcționarii municipalității;
- investitorul;
- populația locală.

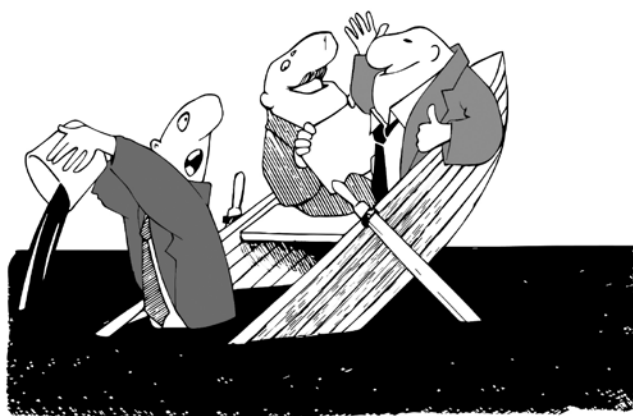
Cei vizați indirect sau cei care sunt interesați, într-un fel sau altul:

- comercianții locali;
- populația care locuiește la o anumită depărtare de la obiectul proiectului investițional.

Conform legii, procedura este deschisă doar pentru cei vizați nemijlocit. Însă, după ce populația locală a exprimat protestul împotriva proiectului, orașul a decis să o recunoască parte a procedurii. Au fost desfășurate patru întâlniri în vederea consultărilor, cu sprijinul considerabil al primarului orașului. La întâlniri veneau cât e 200-300 persoane. Toate discuțiile au fost fixate în procese-verbale.

Consultările suplimentare și schimbul de informații avea loc o dată la două săptămâni.

Deseori această participare neobligatorie, dar eficientă a publicului permite a evita confruntările de proporții și a găsi soluții constructive.



„CE BINE CĂ NU S-A ÎNTÂMPLAT PE PARTEA NOASTRĂ!”

2.5.2. Informația disponibilă

Înștiințarea

În majoritatea țărilor europene există cerința de înștiințare în cazul eliberării deciziilor, însă ea, de regulă, se aplică în privința părților pe care faptul le privește (adică, cei vizați nemijlocit).

Cine înștiințează?

Obligația înștiințării ține de competența municipalității sau autorității publice respective, în temeiul documentației disponibile (cererea, descrierea succintă a activității, comunicarea oficială).

Cine trebuie să fie înștiințat?

- Dacă eliberarea autorizației este reglementată de normele administrative generale, atunci,
- conform legii, urmează să fie înștiințate doar acele părți, care sunt vizate nemijlocit (de exemplu, solicitantul, vecinii vizați etc.).
- Dacă în cadrul procedurii se desfășoară consultări de amploare, atunci locuitorii și alte părți interesate pot fi notificați prin înștiințare oficială.

Conținutul înștiințării

Înștiințarea oficială trebuie să cuprindă:

- locul aflării și descrierea succintă a activității, conform cererii;
- informația despre faptul, unde și când se poate lua cunoștință de conținutul cererii;
- termenul limită pentru depunerea comentariilor pe marginea cererii și evaluării prealabile.

Modul de înștiințare

- Părțile vizate nemijlocit, de regulă, sunt înștiințate în mod individual, prin expedierea înștiințării personale.
- Cerințele pentru înștiințarea oficială în această situație au multe tangențe comune cu cerințele pentru efectuarea EIM. Deoarece influența deciziilor de eliberare a autorizațiilor fără EIM, de obicei, este mai mică, modul de înștiințare trebuie să fie adaptat la situația concretă.

Altă informație, pasibilă prezentării la efectuarea acestei proceduri:

- Cererea pentru primirea autorizației;
- Descrierea succintă a activității.

Cererea trebuie să conțină:

- Descrierea activității;
- Măsurile legate de folosirea materialelor sau deșeurilor periculoase sau cele mai bune metode tehnice existente;
- Descrierea zonei care va fi supusă impactului;
- Impactul preconizat asupra mediului și sănătății oamenilor;
- Metodele de control al emisiilor;
- Măsurile orientate spre prevenirea accidentelor sau, în caz de accidente, măsurile pentru reducerea prejudiciului pentru mediul înconjurător și sănătatea oamenilor.

Este oportună, de asemenea, solicitarea descrierii măsurilor planificate sau întreprinse pentru informarea publicului.

Publicului interesat trebuie să-i fie oferită posibilitatea de a se familiariza gratuit cu documentele enumerate în oficiul municipalității respective.

Afară de aceasta, informația trebuie să fie prezentată oricărei persoane, la cerere.

Termene acceptabile

- În conformitate cu procedura administrativă generală, comentariile pot fi depuse de către părți în cadrul audierilor.
- În cazul înștiințării publicului trebuie să fie prevăzute 15-30 de zile din momentul emiterii înștiințării pentru prezentarea comentariilor de către public.

2.6. EVALUAREA STRATEGICĂ DE MEDIU/ EVALUAREA IMPACTULUI ASUPRA MEDIULUI ÎNCONJURĂTOR (ESM/EIM)

Evaluarea strategică a impactului asupra mediului înconjurător este evaluarea acțiunii asupra mediului înconjurător - planuri ale localității, planuri de dezvoltare, programe și proiecte. În acest domeniu există Protocolul CEE/ONU cu privire la evaluarea strategică a mediului înconjurător, aprobat în anul 2003 și semnat de mai multe țări ale Parteneriatului Estic la Conferința "Un mediu pentru Europa". Protocolul dat stabilește detaliile evaluării strategice de mediu (ESM) la nivel național.

Evaluarea strategică de mediu a documentelor trebuie efectuată în timpul elaborării proiectului și, deopotrivă cu planurile și programele, ea trebuie prezentată publicului spre a lua cunoștință de ea.

Principalele deosebiri dintre evaluarea strategică de mediu și evaluarea impactului asupra mediului sunt:

ESM estimează, dacă soluțiile strategice preconizate pentru documentele de politici corespund scopurilor și sarcinilor propuse de către strategia în domeniul mediului și dezvoltării durabile. De asemenea, **ESM** apreciază, în măsura posibilităților, acțiunea asupra mediului a unor genuri de activități și proiecte aparte, care reprezintă latura practică a realizării planurilor strategice. **EIM** estimează acțiuni concrete asupra mediului a proiectelor de activități economice planificate în domeniul dezvoltării

În timpul efectuării ESM se folosesc unele etape și elemente ale EIM, inclusiv:

- estimarea proiectelor pentru adoptarea deciziei despre necesitatea evaluării ecologice;
- determinarea acțiunii;
- pregătirea dării de seamă.

Toate părțile protocolului trebuie să asigure posibilități:

- timpurii,
- prompte,
- eficiente pentru participarea publicului, când toate variantele sunt accesibile.

Antrenarea ESE în planificarea intervenției strategice

Planificarea intervenției strategice	Evaluarea ecologică strategică	Supravegherea procesului	Participarea publicului
Volumul de competență (VC) pentru intervenția strategică	Volumul de competență pentru evaluarea strategică a mediului înconjurător	Comentariile cu privire la VC pentru intervenția strategică și pregătirea comună a VC pentru ESE	Informarea și comentariile vizavi de proiectul VC pentru intervenția strategică și ESE
Analiza problemelor-cheie cu privire la intervenția strategică	Examinarea investigațiilor asupra mediului înconjurător, ce au legătură cu domeniul/ regiunea, în care se va produce intervenția	Interacțiunea tuturor părților și comentariile în cadrul ESE	Accesul la informație, dreptul de a prezenta comentarii de care se va ține cont Consultări oficiale
Determinarea obiectivelor și sarcinilor strategice în scopul intervenției strategice	Evaluarea variantelor conceptuale de alternativă ale intervenției strategice în raport cu sarcinile în domeniul mediului	Interacțiunea tuturor părților și comentariile în cadrul ESE	Interacțiunea tuturor părților și comentariile în cadrul ESE Consultări oficiale
Elaborarea măsurilor care necesită a fi realizate și monitorizarea	Evaluarea acțiunii concrete asupra mediului a măsurilor propuse pentru intervenția strategică și elaborarea unui sistem de monitorizare a influenței asupra mediului	Interacțiunea tuturor părților și comentariile în cadrul ESE	Accesul la informație, dreptul de a prezenta comentarii de care se va ține cont. Consultări oficiale
		Evaluarea facultativă externă a raportului EES și a comentariilor publicului	
Decizia cu privire la intervenția strategică			Acces la justiție
Monitorizarea traducerii în viață a intervenției strategice		Verificarea rapoartelor pe marginea monitorizării de traducere în viață a intervenției strategice	Accesul la dările de seamă pe marginea monitorizării

Autoritățile, folosind mass-media electronice sau alte mijloace corespunzătoare, trebuie să asigure informarea la timp a publicului privind proiectul documentului politic și raportul despre mediul. Autoritățile sunt obligate, de asemenea, să asigure determinarea publicului, interesele căruia sunt vizate, inclusiv ONG-urile respective.

În tabelul de mai jos este examinată folosirea ESM în planificarea intervenției strategice. Exigențele cu privire la participarea publicului rămân aceleași ca și pentru efectuarea EIM.

Exemple de teste pentru determinarea echilibrului mediului pentru evaluarea strategică a acestuia vizând propunerile cu privire la direcțiile politice.

	Principiile stabilității. Aplicarea în cadrul EIM	Principiile stabilității. Aplicarea în cadrul ESM
Pentru utilizarea resurselor renovabile	Recolta la hectar sau utilizarea resurselor renovabile nu trebuie să depășească capacitatea renovabilă a sistemelor naturale care le generează.	A determina acțiunea asupra utilizării resurselor renovabile (de exemplu, pădurile, peștele)
Pentru utilizarea resurselor nerenovabile	Ritmul epuizării resurselor nerenovabile trebuie să corespundă cu cel al elaborării de substituenți renovabili prin intermediul invențiilor și investițiilor	A determina acțiunea asupra resurselor nerenovabile (energia, mineralele, materia primă). Totodată, a descrie acțiunea asupra consumului de energie și a mobilității.
Pentru deșeuri, emisii și deversări poluante	Cantitatea: a determina acțiunea asupra spațiului utilizat și a funcțiilor existente ale acestuia (utilizarea pământului, coridoarelor destinate animalelor sălbatice). Calitatea: se aplică prevederile Convenției ONU cu privire la biodiversitate.	A determina acțiunea asupra calității și cantității deversărilor și emisiilor de deșeuri în sol, apă și atmosferă. De asemenea, a descrie acțiunea asupra calității producției și procesului de producere, inclusiv asupra duratei utilizării și conținutului articolelor

2.7. PREGĂTIREA LEGILOR ȘI ACTELOR NORMATIVE

Deoarece participării publicului la elaborarea planurilor, programelor și directivelor politice i se acordă tot mai multă atenție în scopul unei concordanțe mai bune la nivel de decizii concrete, nu mai puțin importantă se dovedește a fi și asigurarea evidenței opiniei publice în cursul elaborării actelor legislative de aplicare comună.

⇒ **Obligațiune / Articolul 8**

În Convenție este înaintată cerința privitor la faptul că autoritățile publice sunt obligate să contribuie la participarea eficientă a publicului la procesul pregătirii de către autoritățile publice a legilor și actelor normative, să stabilească procedura concretă de participare a publicului și să asigure o cât mai amplă evidență a rezultatelor participării publicului.

Convenția dispune aplicarea următoarelor măsuri:

- se stabilesc termenele privind asigurarea participării eficiente;
- se publică în presă sau se informează în alt mod publicul asupra regulilor existente cu privire la elaborarea proiectelor; precum și
- publicului i se oferă posibilitatea de a prezenta comentariile (observațiile) independent sau prin autoritățile consultative reprezentative.

⇒ **Care sunt deciziile vizate?**

- Proiectele actelor legislative elaborate de către autoritățile executive (înaintea depunerii lor în Parlament). De exemplu, proiectul Legii cu privire la protecția mediului înconjurător la etapa elaborării sale la Ministerul Mediului.
- Proiectele de decizii elaborate și aprobate de către Guvern, ministere, alte autorități de stat (regulamente, ordine, dispoziții etc.).

EXEMPLU

Reglementările acestui compartiment nu se extind asupra proiectelor de legi care se află în Parlament, întrucât însăși Convenția nu reglementează procesul adoptării deciziilor de către autoritățile legislative. Cu toate acestea, într-un șir de țări s-a înrădăcinat minunata tradiție, când comisiile parlamentare oferă publicului posibilități foarte mari, în scopul de a obține de la el observațiile privind proiectele de legi elaborate de către aceste comisii.

În unele țări ale Parteneriatului Estic în Parlament au loc dezbateri publice ale proiectelor de legi. De exemplu, Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova permite ca reprezentanții societății civile să ur-

mărească desfășurarea sesiunilor parlamentare deschise, să prezinte comentarii scrise și să ia cuvântul, conform înregistrării preliminare.

Desigur, o astfel de practică va da roade bune doar atunci când persoanele, interesate în participarea la dezbaterile publice, vor dispune de suficient timp pentru a-și pregăti comentariile, iar informația necesară le va fi pusă la dispoziție și mai din timp.

2.7.1. Invitație la comentarii

Indiferent de faptul ce se discută - un proiect de lege sau un act normativ, experiența demonstrează că autoritățile publice stimulează opinia publicului:

(1) publicând proiectele de legi în Internet sau anunțând despre posibilitatea de a lua cunoștință de ele în presa centrală - pentru publicul larg;

(2) difuzându-le în rândul grupurilor interesate.

⇒ Publicarea proiectului în Internet și/sau în organele centrale ale mass-media

Deoarece actele normative și legislația au o aplicare comună, proiectele lor trebuie prezentate pentru a fi examinate de public integral. Mai curând, comentariile vor parveni din partea acelor persoane, care sunt într-un fel sau altul antrenate în domeniul vizat de proiect (de exemplu, regulamentele cu privire la protecția biodiversității îi vor interesa, în special, pe specialiști și ONG-urile care activează în sfera dată, precum și pe autoritățile locale și conducerea zonelor protejate). Însă, întrucât legile îi vizează pe toți, toată lumea trebuie să aibă posibilitatea să se pronunțe pe marginea lor. Chiar dacă în timpul determinării grupurilor interesate unele părți au fost trecute cu vederea, oricum, și ele vor beneficia de posibilitatea de a lua act de acest proiect de lege.

Deosebit de avantajos în acest sens se dovedește publicarea proiectelor de legi în Internet. Internetul permite colectarea celor mai diverse opinii într-o perioadă scurtă de timp. Accesul la comentarii poate fi deschis chiar pe aceeași pagină.

⇒ Difuzarea proiectului de lege în rândul grupurilor interesate

Un moment important îl reprezintă determinarea părților interesate, mai numeroase ale domeniului dat. De regulă, acestea vor fi doar ONG-urile, dar în majoritatea cazurilor se au în vedere multe din grupurile sus-menționate. Dacă se va proceda astfel referitor la fiecare proiect în parte, problema aceasta va deveni una foarte dificilă.

EXEMPLU

Ministerul Mediului al Ungariei a elaborat o procedură de informare foarte rezonabilă. Ministerul difuzează proiectele actelor sale normative prin rețeaua electronică a ONG-urilor ecologice pentru a culege comentariile respective. O altă metodă, care poate fi folosită cu eficacitate în țările mari, este crearea listei diferitor ONG-uri și persoane particulare care au anumite interese în domeniul dat (de exemplu, chestiuni legate de ramura energetică, transport, de protecția naturii, de calitatea aerului, securitatea chimică etc.). Acele proiecte care vizează un anumit domeniu sunt răspândite printre destinatarii listei corespunzătoare. Când o atare practică este deja folosită, orice persoană poate ruga să fie inclusă într-o listă anume sau în mai multe liste.

⇒ Termene

În Republica Moldova proiectul de lege și acte normative este prezentat pentru examinare publicului la etapa desfășurării consultațiilor interministeriale. Avantajul de la o astfel de participare rezidă în faptul că aceasta contribuie la economisirea timpului, întrucât procedurile sunt desfășurate în paralel. Acest lucru, de asemenea, oferă publicului mai mult timp pentru prezentarea observațiilor sale. Imperfecțiunea acestei metode, însă, constă în faptul că, în consecință, apare necesitatea de a informa publicul despre schimbările introduse deja după consultațiile avute cu alte ministere.

De exemplu, Ministerul Mediului poate difuza prin Internet pentru comentarii întregul proiect al legii în același moment, când acesta este expediat pentru dezbaterile interministeriale. Legea RM privind transparența în procesul decizional stabilește că proiectele de decizii se publică cu cel puțin 15 zile până la examinarea acestuia.

2.7.2. Procedura de coordonare

Oferirea posibilității de a comenta proiectul legii este doar una din acțiunile, și nu tocmai cea inițială, de implicare a publicului în procesul elaborării unui proiect.

Funcționarii publici, împreună cu politicienii și ONG-urile, trebuie să determine principiile colaborării, sarcinile și obligațiunile. Se impune necesitatea elaborării unei proceduri constante de informare vizavi

de procesul legislativ, de implicare în el a grupurilor interesate și de evidență a observațiilor expuse de acestea.

Drept argument forte, prezentăm, pentru autoritățile publice, modelul de participare a publicului la procesul de elaborare a legilor.

2.8. REFERENDUMUL

Referendumul este o modalitate de participare a cetățenilor la procesul adoptării deciziilor pe calea punerii la vot a proiectelor de lege și altor decizii de importanță locală sau națională.

Ce se poate hotărî în modul acesta?

Referendumul național poate adopta decizii cu privire la:

- Constituție și amendamentele la ea;
- Adoptarea legilor sau a amendamentelor la ele;
- Regulamentele privind interpretarea Constituției sau a legilor;
- Alte chestiuni care țin de competența statului.

Referendumul local sau regional poate adopta decizii cu privire la:

- Chestiunile privind competența organelor puterii locale sau regionale.

Cine poate convoca?

• **Referendumul național:**

✓ Președintele;

✓ Guvernul

✓ Un anumit număr de alegători (200.000 în Republica Moldova), care reprezintă un anumit număr de regiuni (raioane), de obicei, o jumătate.

✓ Un anumit număr de deputați (1/3).

• **Referendumul local/regional:**

✓ de 1/2 din numărul consilierilor aleși, iar în cazul revocării primarului prin vot secret – de 2/3 din numărul consilierilor aleși;

✓ de primarul satului (comunei), sectorului, orașului (municipiului), cu excepția cazului când se inițiază referendum pentru revocarea primarului;

✓ de autoritatea reprezentativă a unității administrativ-teritoriale cu statut special;

✓ de 10 la sută din numărul cetățenilor cu drept de vot care domiciliază pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective.

În ce mod publicul poate convoca un referendum?

Publicul poate iniția un referendum, folosindu-se de două posibilități:

- Prin Parlament - apelând la un deputat ales de el sau la partidul din care face parte;
- Colectând semnăturile unui număr necesar de alegători.

Cine plătește desfășurarea referendumului?

Din momentul inițierii (iar în cazul inițierii de către public, din momentul prezentării unui număr necesar de semnături), toate cheltuielile sunt achitate, respectiv, din bugetul de stat sau local.

Avantaje:

- Rezultatele obținute sunt absolut competente și definitive: e unicul proces de adoptare a deciziilor, în care opinia publicului poartă un caracter obligatoriu;
- Procesul de adoptare a deciziilor este de sine stătător;
- Deseori, e unicul mod de a influența direct procesul de adoptare a deciziilor;
- Hotărârile adoptate la referendum, de regulă, beneficiază de o susținere unanimă mai mare decât atunci, când sunt adoptate doar de autorități.

Restricții:

- E foarte dificil de convocat un referendum, folosind mecanismul inițiativei publicului;
- Deseori, la fel ca și la alegeri, sistemul de votare poate fi manipulat;
- Referendumurile sunt totdeauna costisitoare;
- Posibil, ca folosul economic să pară mai important decât pericolul de mediu.

Referendumul pe probleme de mediu

În foarte puține țări este prevăzut a supune unui referendum chestiunile legate de mediul înconjurător. Totuși, astfel de probleme sunt soluționate indirect, prin caracterul general al subiectelor supuse unui referendum. De exemplu, populația poate înainta la referendum chestiunea privind adoptarea sau introducerea

amendamentelor la legislația în domeniul protecției mediului . Dar cu ajutorul unui referendum pot fi, mai curând, soluționate problemele locale concrete.

EXEMPLU

În Ungaria, unde legislația cu privire la referendumuri prevede examinarea chestiunilor legate de mediul înconjurător, referendumurile locale, deși nu au loc în fiecare zi, nu reprezintă, totuși, ceva ieșit din comun. Unul din exemplele recente privește amplasarea locului de depozitare a deșeurilor slab radioactive ale stației atomice. Atunci când autoritățile au propus cât eeva variante de amplasare a locului de depozitare în una din regiuni, locuitorii de aici au convocat un referendum care a interzis depozitarea. La fel a fost soluționată problema și cu al doilea loc de depozitare, propus de autorități. Și, în sfârșit, la a treia propunere similară, locuitorii au votat pentru amplasarea depozitului dat, dar au convenit cu guvernul asupra înlesnirilor economice, măsurilor stricte de securitate și de supraveghere a depozitării.

2.9. PLANUL DE IMPLICARE A PUBLICULUI

O condiție preliminară obligatorie pentru participarea mai bună la proces a publicului este nivelul suficient de pregătire.

Procesul participării publicului trebuie să fie deschis și cinstit, să inspire multă încredere și să demonstreze dreptatea deciziei adoptate. Cel mai mult dăunează procesului impresia că hotărârea a fost deja adoptată. Dacă publicul va considera că decizia a fost deja adoptată, nu mai are rost să sperăm la participarea lui la referendum.

Deși elaborarea planului joacă un rol decisiv, atingerea cu orice preț a scopului propus în el ar fi o gafă. Periodic, comparați mersul evenimentelor cu planul și verificați, dacă nu cumva sunt necesare careva schimbări ale planului, schimbări ce vor favoriza realizarea obiectivelor propuse.

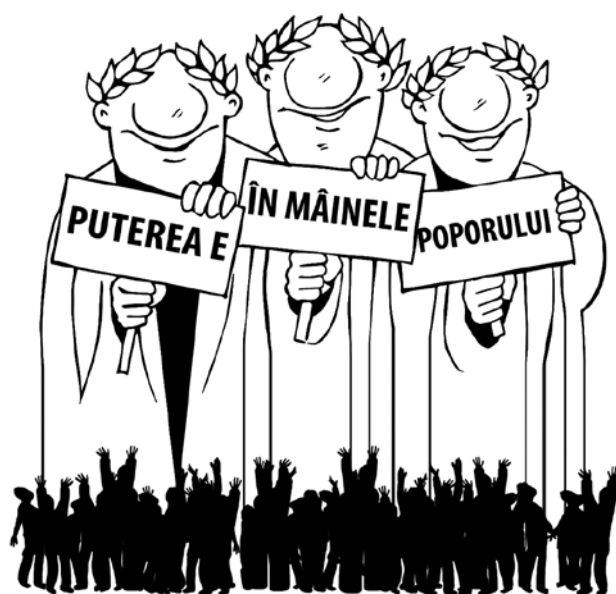
Participarea publicului poate fi:

(a) oficială, când autoritățile implică, în calitate de partener, o organizație nonguvernamentală sau un alt grup de persoane interesate, pentru îndeplinirea unui lucru anume în cadrul dezbaterii unui proiect concret;

(b) neoficială, în cazul când ONG-ul ia, de sine stătător sau la rugămintea populației, o decizie, conform căreia dezbaterea proiectului se va face în limitele normelor juridice.

În primul caz inițiativa aparține autorităților, care pot înștiința, printr-o scrisoare oficială, ONG-ul despre intenția de a o antrena în dezbaterea proiectului. Sunt delimitate obligațiunile fiecăreia dintre părți, este elaborat planul participării, care urmează a fi tradus în viață cu eforturile comune ale ambelor părți.

Dacă ONG-ul decide să desfășoare de sine stătător campania de discutare a proiectului, ea trebuie să dispună de un plan propriu al participării. Planul va începe cu anunțul despre intenția dezbaterii deschise a proiectului de hotărâre, a planului, programului sau altui document. Deseori autoritățile nu reacționează la inițiativele publicului, fapt care nu trebuie să aibă, însă, un efect descurajator.



2.9.1. Pregătirea planului pentru procesul de participare a publicului

Există o mulțime de căi de pregătire a planului de participare a publicului. Una dintre metode este folosirea în proces a elementelor următoare:

- Segmentele de auditoriu și analiza lor;
- Stabilirea obiectivelor, a măsurilor, resurselor și funcțiilor;
- Graficul participării publicului;
- Lista de control cu privire la realizarea acțiunilor de participare a publicului (conform legislației în vigoare).

Segmentele de auditoriu și obiectivele lor

Deși procesul adoptării unei decizii trebuie să fie deschis pentru toți cei care vor fi vizați de această decizie (inclusiv cei care au poziții și păreri diferite de cele ale autorităților), e mai rezonabil de început

elaborarea planului de participare a publicului cu stabilirea segmentelor de auditoriu și cu crearea în aceste grupuri a unei atmosfere de încredere.

Întrebarea principală, pe care trebuie să și-o pună în acest caz funcționarul public este, cum s-ar putea de asigurat includerea în proces a tuturor părților interesate și posibilitățile acestora de a-și face auzită opinia.

De exemplu, segmentele de auditoriu și grupurile interesate pot fi stabilite, reieșind din:

- specificul locului, localității (interesele de nivel local, regional, de stat sau de rang internațional);
- faptul, în ce mod îi vizează acest proces (direct sau indirect);
- interesul comun sau profesional;
- tipul sectorului (particular sau de stat, ONG sau persoane particulare).

Schema stabilirii segmentelor de auditoriu:

1. Cei, pe care procesul îi vizează nemijlocit:

- a) populația comunității, care este afectată de o decizie;
- b) populația care locuiește în apropierea căii de acces în zona activității planificate;
- c) locuitorii care vor suporta costuri adiționale din cauza deciziei;
- d) birourile locale de turism, hotelurile mici, organizatorii odihnei în localitățile rurale, care ar putea să-și piardă turiștii, clienții din cauza deciziei planificate.

2. Cei pe care procesul îi vizează în mod indirect:

- a) locuitorii comunității și comunităților vecine;
- b) municipalitățile vecine.

3. Interesul profesional:

- a) specialiștii în protecția mediului;
- b) ONG-urile;
- c) specialiștii în domeniul relevant deciziei planificate.

4. Interesul comun:

- a) districtele vecine.

Din punctul de vedere al sectoarelor, grupurile interesate pot fi prezentate astfel:

1. Sectorul public:

- a) Ministerul Mediului;
- b) Autoritatea locală;
- c) Autoritățile municipale;
- d) Autoritățile publice desconcentrate / descentralizate ;
- e) Organele electiv.

2. Sectorul privat:

- a) Operatorii economici din domenii relevante;
- b) Investitorii locali;
- c) Întreprinzătorii din sfera turismului.

3. ONG-urile.

4. Persoane particulare, populația locală.

O problemă dificilă va fi și cea a încrederii populației, fapt care va influența nivelul de participare al acesteia la proces. În plan ar trebui să fie prevăzută o etapă (o perioadă) de creare a unor relații de încredere dintre public și autoritățile locale, ONG-uri și întreprinzători. Una din posibilitățile de creare a acestor relații și de elucidare a temerilor și speranțelor populației vizavi de acțiunile planificate poate fi organizarea discuțiilor neformale cu liderii asociațiilor locale - așa-numitele persoane-cheie. Informația obținută în urma acestor convorbiri poate sta la baza elaborării planului de participare a publicului, mai cu seamă, când e vorba de un grup concret de persoane.

Important e ca ONG-urile locale și cele de rang național să nu fie lăsate la o parte, deoarece ele joacă un rol deosebit în acest proces. În caz că evenimentele vor evolua pozitiv, ONG-urile nu vor reprezenta, negreșit, opoziția față de administrația locală; activitatea lor mai presupune:

- mobilizarea păturilor largi ale populației;
- creșterea competenței publicului și a atitudinii lui conștiente în folosul planului și al planului preliminar;
- propunerea și introducerea de noi amendamente la deciziile și schimbările privind proiectul planului;
- rolul de mijlocitor dintre populația locală și municipalitate;
- acordarea de ajutor autorităților, prin organizarea unor întâlniri cu publicul ori a unor acțiuni comune, conform tematicii diferitor chestiuni legate de planificare.

De regulă, oamenii constituie un izvor nesecat de propuneri și opinii diferite, care deseori se contrazic. Toate aceste propuneri trebuie ascultate, notate și la toate de dat răspuns. Cei pe care îi ignorați mai mult ca sigur, pe viitor, vă vor da bătaie de cap.

Stabilirea obiectivelor, acțiunilor, resurselor și a funcțiilor

Se recomandă de examinat:

- acțiunile,
- sarcinile, precum și
- funcțiile, care trebuie îndeplinite în procesul de participare a publicului.

La etapa aceasta e necesar de determinat nivelul de participare a publicului (se presupune schimbul reciproc de informații sau o implicare mai serioasă a lui la procesul de adoptare a deciziilor), precum și problemele-cheie, care necesită un număr mai mare de consultații și dezbateri.

O mare importanță are și prognozarea aceluși domeniu de activitate (economic, ecologic, politic sau alt aspect social), care va interesa mai mult ca orice publicul. Când planificăm o activitate economică, trebuie atrasă atenția nu doar asupra schimbărilor din viața de zi cu zi, ci și asupra unui șir întreg de probleme de ordin economic și social. De obicei, entuziasmul și participarea oamenilor e cu mult mai mare atunci, când ei văd că viața lor e în pericol. În același timp, oamenii trebuie îndemnați, mobilizați să participe la anumite procese chiar și atunci, când viața lor nu e amenințată de nimeni și nimic.

Resursele existente

De existența volumului suficient de resurse, necesare pentru asigurarea procesului de participare a publicului, răspund autoritățile publice. Deoarece resursele niciodată nu ajung, autoritățile publice trebuie să aleagă astfel de metode de participare a publicului, pentru care resursele reale vor fi suficiente. Un mijloc bun de sporire a resurselor îl constituie crearea relațiilor de parteneriat cu alte organizații, de exemplu, cu ONG-urile. Printre altele, cei mai activi reprezentanți din rândul publicului pot fi mobilizați la formarea grupurilor și consiliilor administrative. Apropos, dacă se va organiza studiul nivelului de cunoștințe ecologice, ar fi bine să se recurgă la ajutorul elevilor din școlile locale.

Un rol important va avea aprobarea bugetului pentru finanțarea procesului de participare a publicului. Acest buget trebuie să prevadă mijloacele necesare de acoperire a cheltuielilor reale, de exemplu, imprimarea diferitor materiale, arenda încăperilor pentru întruniri etc.

Elaborarea planului definitiv privitor la informarea și participarea publicului necesită circa 5-7% din suma totală a bugetului. În caz de nu ajung bani, se poate recurge la alte metode mai puțin costisitoare.

Termene

Uneori termenele minime de prezentare a proiectului planului, a deciziei luate de public și cele pentru colectarea comentariilor, de regulă, sunt stabilite prin lege. În caz de lipsă a unui normativ anume, perioada minimă de timp, în care populația trebuie să prezinte comentariile sale vizavi de proces, pentru fiecare etapă în parte constituie trei-patru săptămâni. Astfel, publicului i se oferă timp destul pentru a face cunoștință cu materialele pe care se va baza decizia viitoare, pentru a le analiza și a-și expune opinia.

2.9.2. Demararea procesului de participare a publicului prin realizarea planului

Important e ca de la bun început să i se explice publicului următoarele:

- prin cât e fază trece procesul de adoptare a deciziilor și care sunt posibilitățile de participare la el la fiecare fază;
- care sunt funcțiile diferitor părți interesate (cine adoptă hotărâri, cine elaborează planul de participare, sau care organ este responsabil de perfecționarea lui), care este rolul și obligațiile acestor părți din punctul de vedere al legislației.

În unele cazuri publicului îi vine greu să fie de acord cu decizia, care a fost adoptată înainte ca el să fie antrenat în proces și care a devenit punctul de plecare pentru toate acțiunile următoare.

În procesul de implementare practică a planului de participare trebuie de evitat un șir de greșeli și imperfecțiuni tipice ca:

- Documentele au fost pregătite fără participarea nemijlocită a publicului și sunt prezentate doar pentru a fi comentate.
- Unele comentarii ale publicului n-au fost prezentate persoanei care ia decizia.
- Materialele propuse publicului pentru comentarii nu conțin date grafice pe înțelesul tuturor și nici explicații atotcuprinzătoare.
- În materialele ce oglindesc opinia publicului, deseori lipsește expunerea referativă a chestiunilor care interesează cel mai mult publicul.

- Publicul nu vede reacția corespunzătoare. Dacă cetățenii nu au o închipuire clară privitor la comentariile sau opiniile lor, data următoare nu vor mai dori să participe.
- Aroganța specialiștilor. În multe cazuri specialiștii în planificare manifestă doar un interes formal față de participarea publicului. Ei nu doresc să dea explicațiile de rigoare, iar purtarea lor nu înseamnă nici pe departe, că ei țin cont de opiniile publicului.
- Termenele acțiunilor planificate sunt alese greșit. Pentru a garanta o participare reală a publicului la procesul de adoptare a deciziilor, toate acțiunile prevăzute în acest scop trebuie să aibă loc în ziua și la ora care convine tuturor. Desfășurarea acțiunii (o discuție publică) într-un oraș ori sat, care nu au comunicație auto și nici feroviară suficientă, sau chiar în orele dimineții, când majoritatea oamenilor se află la serviciu, va fi o eroare.

2.9.3. Evidența și analiza rezultatelor procesului de participare a publicului

Evidența și analiza rezultatelor participării publicului e un element de o importanță deosebită al acestui proces.

Raportul despre participarea publicului trebuie să conțină neapărat lista cu numele de familie a tuturor persoanelor care au prezentat opinii și comentarii (observații). Dacă au avut loc audieri publice, trebuie să se facă descrierea lor amănunțită, lista participanților, expunerea referativă a dezbaterilor, inclusiv a comentariilor.

La întocmirea raportului autoritățile negreșit trebuie să compare comentariile și opiniile propuse de public cu proiectul deciziei propus. E necesar de expus motivele, în baza cărora au fost făcute schimbări în proiectul deciziei. Aceste motive trebuie să fie strict argumentate din punct de vedere profesional, politic și practic.

Autoritățile trebuie să explice clar publicului modalitățile de prezentare a comentariilor, precum și procesul de prelucrare a lor.

EXEMPLU

- Toate comentariile sunt transmise persoanei care elaborează planul, iar răspunsurile la întrebări - publicului, în formă scrisă;
- Comentariile publicului pot fi înregistrate pe calea analizei de matriță, când părerile sunt sortate conform problemelor ecologice concrete, cu indicarea caracterului lor pozitiv sau negativ, cât și a gradului de importanță.

În caz dacă adoptarea deciziei întârzie, e mai bine de explicat publicului situația. Iar în acele cazuri, când autoritățile adoptă decizii ce contravin opiniei publice, comentariile publicului pot fi/trebuie luate în considerație, reflectând îndoielile exprimate/obiecțiile în planul sau programul următor.

2.9.4. Comunicarea rezultatelor procesului de participare a publicului

Procesul de participare a publicului nu poate fi considerat terminat/definitiv până când rezultatele lui și decizia finală nu vor fi comunicate publicului în întregime, precum și persoanelor, organizațiilor etc., care au primit înștiințări în mod individual și părerea cărora a fost luată în calcul, fiecare în parte, în cursul desfășurării procesului. De informat publicul asupra variantei finale a planului sau programului e mai bine, totuși, dacă e posibil, imediat după adoptarea deciziei. Textul integral al deciziei poate fi publicat în presă.

Concomitent cu înștiințarea publicului referitor la rezultatele participării publicului și decizia finală, autoritățile sunt obligate să informeze publicul despre drepturile sale privind accesul la informație, precum și asupra posibilităților contestării deciziei.

Astfel de înștiințări trebuie adresate atât publicului, în general, cât și expediate în mod individual.

În acest scop pot fi folosite aceleași mijloace, care au fost aplicate pentru implicarea publicului în debateri (avize în presă, scrisori, anunțuri în locuri publice etc.).

Mentținerea relațiilor cu publicul

Mentținerea relațiilor deja stabilite cu publicul interesat este folositoare din punctul de vedere al proceselor de participare a publicului, care vor avea loc în viitor. Publicul poate fi antrenat atât în analiza planului sau programului, cât și în procesele aplicării lor. În acest scop pot fi fondate organizații și consilii obștești.

2.9.5. Evaluarea procesului de participare

Pentru cizelarea și perfecționarea procesului participării publicului, autoritățile trebuie să efectueze evaluarea lui. O astfel de evaluare va contribui la îmbunătățirea calității proceselor de participare a publicului în viitor.

Autoritățile trebuie să se gândească la inițierea unor discuții deschise ale utilizatorilor obiectivului, de la care se pot primi comentariile necesare.

Iată unele întrebări-cheie care trebuie puse în timpul evaluării reușitei procesului:

- Au fost oare puse la curent toate părțile populației, la care se referea planul/programul, cu elaborarea lui?
- Au avut oare ele posibilitatea să participe la elaborarea lui?
- Poate fi participarea publicului considerată drept satisfăcătoare? De ce - da sau de ce - nu?
- Poate fi publicul încrezut că părerea sa va fi luată în considerație?
- Înțelege oare publicul motivele, în baza cărora persoanele responsabile au elaborat acest plan sau program?
- Au existat oare resurse suficiente pentru realizarea practică respectivă a planului participării?
- Ce se poate de întreprins pentru desăvârșirea procesului de participare a publicului?

Privitor la întrebările care au obținut răspunsuri negative, va trebui de ales, pentru ameliorarea situației, măsurile corespunzătoare.

2.10. METODELE ȘI MIJLOACELE DE INFORMARE ȘI DE PARTICIPAREA PUBLICULUI

Există trei niveluri de participare a publicului la acțiunile consultative, fiecare dintre ele necesitând o tratare specială.

Sub aspect practic, planul participării publicului la proiectele mari va include în sine, mai curând, toate cele trei niveluri. Elaborarea unui proiect de anvergură presupune:

- furnizarea informației pe tot parcursul existenței proiectului;
- colectarea părerilor diferitor părți la diverse etape ale proiectului și, de asemenea -
- concentrarea eforturilor în scopul obținerii unui consens general privitor la modul de acțiune.

După cum se arată, fiecărui nivel i se potrivesc metodele, procedeele și mijloacele specifice doar lui. Dacă metodele deja testate la etapa începătoare nu s-au încununat de succes, și rezultatele mai lasă de dorit, se cuvine să procedați la combinarea lor sau să folosiți un șir de alte mijloace.

La alegerea metodicii trebuie să țineți cont de următorii factori decisivi:

- Tipurile și numărul părților interesate (studiile, cunoștințele tehnice, nivelul de informare în domeniul ecologiei, statutul social etc.);
- Natura proiectului, complexitatea și caracterul tehnic al informației ce urmează a fi transmisă;
- Situația organizatorică, existența posibilităților profesionale și financiare pentru îndeplinirea proiectului.

De exemplu, dacă intenționați să alegeți diferite variante de soluționare, în baza cărora poate fi elaborat planul dezvoltării turismului în zonele cu cerințe de mediu deosebite, o să aveți, posibil, nevoie de consultațiile a cel puțin trei grupuri:

- un număr nu prea mare de persoane, care locuiesc în zona dată sau traiul cărora e legat de acest loc și pe care îi vor viza nemijlocit deciziile adoptate;
- o grupă ceva mai numeroasă de specialiști în domeniul protecției naturii, turismului sau resurselor acvatică, specialiști din ministere, institute de cercetări, ONG-uri de rang național și internațional, cărora va trebui să le furnizați o informație amplă de ordin tehnic și științific;
- o grupă și mai numeroasă de reprezentanți ai industriei, fermieri, exponenți ai comunităților locale, căreia îi este caracteristic un interes mai general pentru problemele influenței potențiale a deciziilor adoptate în domeniul mediului asupra activităților lor curente, precum și pentru acele posibilități care pot apărea în timpul realizării noului proiect.

Se poate de prevăzut:

- discuții, seminare, simularea situațiilor în grupurile vizate în modul cel mai nemijlocit de deciziile potențiale, cu scopul de a le demonstra consecințele diferitor soluții, precum și pentru a le înțelege mai bine preferințele;
- dezbateri publice pentru un auditoriu mult mai numeros alcătuit din specialiști, pentru a stabili întrebările existente și a forma lista variantelor ce vor fi supuse analizei;
- o conferință pentru un auditoriu larg, la care să se sistematizeze și să se aducă la un numitor comun toate opiniile.

Pentru toate metodele menționate este prevăzută participarea activă a unor specialiști bine pregătiți în probleme de comunicare cu auditoriul.

Costul fiecărei dintre aceste metode va depinde de mărimea și numărul grupurilor, de durata seminarelor/ întrunirilor, precum și de acea parte a cheltuielilor pe care este gata s-o achite investitorul.

În tabelul de mai jos sunt ilustrate avantajele și insuficiențele diferitor modalități de informare a publicului, ascultându-i părerile și implementându-l la procesul de adoptare a deciziilor.

Metoda	Descrierea și folosirea	Avantaje	Carențe
Nivelul 1. Oferirea informației			
Video	Montarea unui film video, pentru familiarizarea cu informația. Poate conține și grafică de computer, alte imagini.	Se află la îndemâna producătorului. Poate fi vizionat la dorința spectatorilor.	Poate fi perceput ca un mijloc de propagandă tendențioasă. Costă relativ scump, dacă se turnează un film plauzibil și profesional.
Deplasarea la fața locului (sat, oraș)	Examinarea organizată a chestiunilor pe calea desfășurării adunărilor în localități, pentru a pune la dispoziție informația din prima sursă despre un gen concret de activitate sau despre problema examinată.	Problemele sunt prezentate prin exemple concrete.	Deseori e greu de găsit o localitate în care să existe toate problemele examinate. Nu e acceptabil pentru un grup mare de oameni.
Expoziții/prezențări publice	Expoziții sau treceri în revistă organizate în localuri publice în scopul informării, cu concursul specialiștilor care pun la dispoziție informația și răspund la întrebări.	Oamenii pot vizita expoziția în timpul liber. Grafica folosită le ajută să-și imagineze viu despre ce e vorba.	Se irosește mult timp din programul colaboratorilor. Poate atrage un număr neînsemnat de reprezentanți ai terței părți.
Linii telefonice	Numărul de telefon la care oamenii pot suna pentru informații utile și pot pune întrebări sau să-și expună comentariile pe marginea propunerilor și problemelor abordate.	E un mod comod de a obține niște comentarii de la părțile interesate. Oamenii nu se tem și de aceea le este mai ușor să participe și să-și exprime comentariile. Se creează impresia că e o metodă accesibilă.	Dezbaterile la telefon pot fi mai puțin eficiente decât întrunirile personale. Personalul de serviciu ar putea să nu posede cunoștințele speciale, necesare pentru a răspunde la întrebări.
Internetul	Un web-site în Internet folosit pentru furnizarea informației sau pentru asigurarea legăturii inverse. E necesar să se țină cont de reînnoirea permanentă a informației. Pot fi elaborate, de asemenea, niște forme mai interactive de participare în Internet, de exemplu, forurile on-line și grupurile pentru dezbateri.	Auditoriul este potențial global. Cheltuielile se micșorează, pentru că nu trebuie de plătit expedierea prin poștă și publicarea. E o variantă comodă de participare pentru persoanele care au acces la Internet.	Nu toate părțile interesate vor avea acces la Internet, de aceea e necesar de folosit, de asemenea, modalitățile alternative de difuzare a informației.

Nivelul 2. Audierea opiniilor publicului

Întrunirile publicului	Întrunirea părților interesate și a părților pe care le vizează tema dată sunt organizate pentru a pune la dispoziție informația și pentru schimbul de informații și de păreri referitor la cutare sau cutare propunere.	În cazul unei organizări reușite, poate deveni un mod foarte bun de a găsi noi părți interesate. Demonstrează, că persoana care a ridicat problema e gata să se întâlnească și cu alte persoane interesate.	Deși metoda pare la prima vedere foarte simplă, totuși, ea este complexă și imprevizibilă. Inițiativa poate fi preluată de grupurile interesate sau de niște oameni gălăgioși. Se poate finaliza nu cu desfășurarea consultațiilor, ci cu o banală informare a publicului.
Cercetări, interviuri și chestionare	Include un șir de procedee de colectare a informației și a părerilor. Anchetele pot fi completate chiar de persoanele audiate, poate fi făcută o audiere personală sau una la telefon, prin poștă.	<p>În așa mod poate fi colectată informația de la persoanele care nu vor frecventa adunările publicului sau nu vor participa la alte forme organizatorice. Audierile confidențiale pot obține răspunsuri sincere. Se poate de stabilit, ce cunoaște deja publicul și care îi sunt temerile.</p> <p>Aflăm și părerea majorității care, de regulă, tace în timpul dezbaterilor.</p> <p>Rezultatele audierii pot fi calculate după indicii cantitativi, pot fi examinate din punct de vedere statistic, ele pot fi, de asemenea, folosite mai târziu la adoptarea deciziilor cu privire la problemele care stârnesc neînțelegere.</p>	Răspunsurile pot fi insuficiente. Răspunsurile pot fi nereprezentative și să reflecte o părere provizorie, de moment. Părerile se pot schimba. Elaborarea și realizarea unei cercetări, audieri, pot necesita multe cheltuieli și risipă de timp. Pentru pregătirea chestionarelor se cere o experiență specială. Organizarea unor audieri serioase din punct de vedere statistic costă foarte scump, dacă în organizație lipsește un personal calificat și există necesitatea de a angaja specialiști din afară.

Nivelul 3. Implicarea în activitate și consultațiile

Seminarele	Adunări organizate pentru un număr limitat de participanți, care pot fi folosite în procesul inițierii în informația esențială, pentru dezbaterile detaliate a întrebărilor și soluționarea problemelor.	Pot asigura un schimb de idei mai deschis, mai vioi și pot contribui la stabilirea înțelegerii reciproce. E o metodă utilă de examinare a chestiunilor tehnice complicate; pot contribui la efectuarea unei analize mai profunde. Pot viza un grup concret de persoane interesate.	Ca această metodă să fie eficientă, la seminare poate lua parte un număr neînsemnat de persoane, de aceea multe interese rămân, pur și simplu, trecute cu vederea.
Focus-grupuri și forurile	E vorba de întrunirea persoanelor invitate; scopul întrunirii este de a le determina reacția la acțiunile propuse și de a le pune la curent mai detaliat cu opiniile, valorile și interesele oamenilor.	<p>E o metodă rapidă de determinare a eventualei reacții a publicului la cutare sau cutare propunere.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grupurile-focus nu reprezintă rezultatul unei analize importante din punct de vedere statistic a reacției publicului la o idee concretă, ele nu sunt costisitoare și sunt o metodă operativă, care permite realizarea unei evaluări aproximative a viitoarei reacții a publicului larg. • Grupurile-focus pot ajuta la stabilirea contactului cu grupele marginale și cu grupele care preferă să ocupe o poziție modestă. 	<p>În urma selectării participanților pentru grupa dată, unele sectoare ale comunității locale pot rămâne neprezentate; grupurile trebuie susținute, ajutate și deservite, aceasta necesită mult timp.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grupurile-focus nu sunt atât de obiective și importante din punct de vedere statistic în comparație cu alte metode de cercetare; ele pot reflecta în special părerea moderatorului. • Moderatorul trebuie să aibă o calificare înaltă, ce îi va permite să observe, să desprindă din context cele mai valoroase comentarii. Deci, va fi nevoie de invitat un consultant din afară. Grupurile-focus ajută la prezicerea reacției, dar ele nu pot înlocui dezbaterile cu participarea principalelor grupuri interesate.

INTRODUCERE

Pentru a asigura accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor, precum și dreptul la un mediu înconjurător sănătos, este nevoie de **un puternic sistem de aplicare a legii**.

Legitimitatea unei decizii este verificată pe baza unei doctrine vechi, dar sigure despre separarea puterilor, care se practică în toate societățile democratice. Ea garantează că niciuna din cele trei ramuri ale puterii – legislativă, executivă și judecătorească – nu-și poate depăși atribuțiile și nu-și poate asuma întregul proces de administrare.

Legile sunt adoptate de organele legislative (parlamente), ele când elaborate și realizate de puterea executivă (guvern), iar aplicarea lor este asigurată de puterea judecătorească (instanța de judecată). Aceste trei ramuri trebuie să fie independente una de alta. Desigur, nu întotdeauna lucrurile decurg tocmai astfel. Deseori se întâmplă să ne ciocnim cu corupția, cu influența abuzivă asupra puterii judecătorești din partea puterii executive sau a unor structuri private.

Accesul liber la justiție este un drept fundamental al fiecărui om de a accede la instanța de judecată atunci când interesele, drepturile și libertățile acestuia sunt violate. Odată cu declararea independenței și suveranității Republicii Moldova, necesitatea asigurării unui acces efectiv la justiție se realizează prin proclamarea acestui drept esențial în textul Constituției.

În conformitate cu art. 20 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova „**orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor de judecată competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime**”. Dispoziția dată este aplicată în cazul oricărei atingeri aduse drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale tuturor persoanelor.

Acest articol trebuie aplicat și în cazul încălcării art. 37 (dreptul la un mediu înconjurător sănătos), art. 52 (dreptul de petiționare) și art. 34 (dreptul la informație) din Constituția Republicii Moldova.

Art. 20 alin. (2) al Constituției dispune că „**nicio lege nu poate îngrădi accesul la justiție**”, iar art. 26 **garantează fiecărui cetățean dreptul să reacționeze „independent prin mijloace legitime la încălcarea drepturilor și libertăților sale”**.

Necesitatea de a solicita instanței judecătorești apărarea drepturilor și intereselor legitime este determinată, în fond, **de imprecizia actelor normative sau de lipsa acestora** ori de necesitatea interpretării lor judiciare. **Anume lipsa unor dispoziții clare, precum și contradicțiile dintre diferite acte normative și legi** pot genera incapacitatea funcționarului public de a-și exercita în modul cuvenit obligațiile. Aceasta, la rândul său, poate duce la intentarea unui proces de judecată ori la depunerea unei contestații administrative împotriva deciziei adoptate de funcționarul în cauză.

Una dintre modalitățile de a evita procesele judiciare e să fie elaborate un șir de **proceduri și standarde clare**. Dacă standardele pe care se bazează decizia sunt transparente și dacă s-au făcut explicațiile necesare pentru public, acesta nu va contesta decizia. Și, din contra, dacă decizia e concisă, iar explicațiile nesatisfăcătoare, probabilitatea intentării unui proces de judecată crește pe măsură ce publicul va realiza că singura modalitate de a i se respecta drepturile e contestarea deciziei, ca fiind o desconsiderare și un act de samavolnicie.

Orice drept și/sau interes necesită un **mecanism de apărare**. Ultimul, la rândul său, va funcționa doar dacă **se va aplica în mod regulat**. Acest lucru nu se întâmplă, de obicei, din cauza **unor proceduri de lungă durată** în instanțele de judecată, care sunt supraîncărcate, precum și pentru că lipsește **încrederea** în sistemul judiciar. Un alt obstacol îl constituie **cheltuielile** legate de judecată, în special când trebuie de recurs



la experți ori când e vorba de o despăgubire importantă. În plus, judecătorii, în majoritatea lor, din lipsa unei practici suficiente, nu cunosc perfect legislația cu privire la protecția mediului înconjurător, și deciziile adoptate de dânșii în sfera dată nu întotdeauna corespund celor mai bune standarde.

Cu toate acestea, în instanțele de judecată parvin tot mai multe dosare (cauze) ce conțin litigii administrative legate de contestarea deciziilor autorităților publice. Avantajul unor atare procese constă în faptul că judecarea lor decurge mai repede, iar cheltuielile sunt mult mai mici.

Motivele adresării publicului în instanța de judecată pot fi împărțite în două categorii principale:

- α) **procedurale**, când reclamantul depune o contestație pe motiv că **a fost încălcată procedura** și astfel i-a fost lezat dreptul său (de exemplu, e imposibil să aibă acces la documentele legate de procesul EIM).
- β) **materiale**, când reclamantul contestă decizia judecătorească sau actul administrativ în baza faptului că acesta ar leza drepturile sale de mediu ori contravine legislației de mediu. Drept motiv material poate servi și faptul cauzării de prejudicii adus sănătății sau vieții, patrimoniului de către terțe persoane care nu respectă prevederile legislației de mediu.

În ambele cazuri, e foarte important ca funcționarul public ori autoritatea competentă care a adoptat decizia și a adus-o la cunoștința publicului să dea indicații clare în ce mod aceasta **poate fi contestată administrativ și/sau judiciar**.

Există **trei categorii de situații** când o decizie, o acțiune ori o inacțiune poate fi contestată, conform art. 9 al Convenției de la Aarhus:

1. Încălcarea **dreptului de acces la informații despre mediu** [art. 9 alin. (1) al Convenției]:
 - răspunsul a fost oferit, dar informația nu este completă și/sau nu are nici o legătură cu solicitarea;
 - solicitarea de informație a fost respinsă;
 - răspunsul la solicitare a sosit mai târziu de termenul stabilit prin lege (o lună de zile).
2. Încălcarea **dreptului de participare la luarea deciziilor în probleme de mediu** [art. 9 alin. (2) al Convenției]:
 - publicul nu a fost informat cu privire la „demararea unei proceduri de luare a deciziei de mediu”;
 - mijloacele de informare sunt **insuficiente** pentru ca înștiințarea să ajungă la destinatari;
 - înștiințarea a fost publicată **la o etapă avansată** a procedurii;
 - înștiințarea nu conține **minimul necesar de informație**;
 - este imposibil de obținut **o informație mai detaliată** despre proiect, program sau plan;
 - procedura de luare a deciziei de mediu nu prevede **prezentarea comentariilor din partea publicului interesat**;
 - **nu se ține seama** de comentarii **în modul cuvenit**, de aceea:
 - persoana care ia decizia nu poate să explice clar motivele ce au determinat neglijarea unei obiecții concrete în timpul adoptării deciziei;
 - decizia nu este făcută publică;
 - decizia dată publicității nu conține nici o motivare.
3. **Legislația de mediu** nu este respectată [art. 9 alin. (3) al Convenției]:
 - acțiunile sau inacțiunile **persoanelor particulare** care încalcă legislația în domeniul mediului pot fi contestate;
 - acțiunile sau inacțiunile **autorităților publice** care încalcă legile în domeniul protecției mediului înconjurător pot fi contestate.

Articolul 9 al Convenției acordă **ONG-urilor care au ca obiect de activitate protecția mediului un statut special**, recunoscând interesul lor în procesele judiciare cu privire la accesul la justiție în baza dreptului de acces la informație și/sau de participare la adoptarea deciziilor în probleme de mediu.

Prin urmare, Principiul accesului liber la justiție din Convenția de la Aarhus garantează dreptul publicului: 1) de a se adresa justiției în cazul în care este încălcat dreptul publicului de a avea acces la informația de mediu și dreptul publicului de a participa la luarea deciziilor, 2) de a se adresa justiției în cazurile în care legislația de mediu este încălcată. Pot fi urmate proceduri administrative și/sau judiciare pentru contestarea legalității oricăror decizii sau acțiuni ale persoanelor private și ale autorităților publice în legătură cu încălcarea legislației de mediu.

Acolo unde niciunul dintre mijloacele naționale de acces la justiție nu poate fi folosit cu succes, există câteva proceduri din **dreptul internațional**, inclusiv mecanismul adoptat pentru executarea Convenției și posibilitatea de a te adresa la Curtea Europeană a Drepturilor Omului (după epuizarea tuturor căilor de atac la nivel național).

3.1. PROCEDURILE EXTRAJUDICIARE

Printre cele mai răspândite posibilități de a contesta decizia adoptată în probleme de mediu se numără contestațiile administrative și contestațiile adresate ombudsmanului (avocatul poporului) sau procurorului. Adresarea în judecată necesită deseori mult timp și mulți bani. O metodă mai operativă, mai puțin costisitoare și mai simplă poate deveni contestarea deciziei sau a procedurii în **ordine extrajudiciară**. Există patru **căi extrajudiciare** pentru care poate opta o persoană în vederea apărării drepturilor sale lezate:

1. contestația adresată unei autorități publice ierarhic superioare celei care a adoptat decizia;
2. contestația adresată ombudsmanului (avocatului poporului);
3. recurs adresat procuraturii;
4. medierea conflictelor de mediu.

3.1.1. Contestația prealabilă adresată autorității publice care a înfăptuit „actul sau omisiunea” sau autorității publice ierarhic superioare.

Dacă membrii publicului (persoanele fizice și juridice, precum și asociațiile, grupurile și organizațiile acestor persoane) nu sunt satisfăcuți de o decizie în probleme de mediu adoptată, atunci ei au dreptul de a o contesta prin depunerea unei cereri prealabile autorității publice ce a luat decizia respectivă. Dacă organul care a adoptat decizia se supune unui organ ierarhic superior, cererea preliminară poate fi depusă la organul ierarhic superior.

Procesul examinării contestațiilor cetățenilor este reglementat de Legea nr. 190-XIII din 19 iulie 1994 cu privire la petiționare (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 6-8), în care sunt stabilite procedurile depunerii contestațiilor și termenele adoptării deciziei de către autoritățile ierarhic superioare. În sensul acestei legi, **petiție** înseamnă orice cerere, contestație, propunere, adresare depusă în adresa organelor competente, inclusiv cererea preliminară în care se contestă un act administrativ sau neexaminarea unei cereri în termenele prevăzute de lege.

Scopul examinării administrative a contestației este dublu:

- în primul rând, îi oferă reclamantului un mijloc de apărare eficient și ieftin.
- în al doilea rând, autorității publice i se oferă șansa să-și repare greșeala și să evite mediatizarea cazului.

Avantaje: se asigură **legitimitatea** examinării contestației de către funcționarul sau autoritatea publică, oricât de neplăcut ar fi faptul că cineva de la birou a comis o greșeală. Dacă această greșeală este reparată repede și în cadrul organului ce a adoptat decizia contestată, se va face economie de timp, lucru care nu s-ar fi întâmplat în sălile de judecată. Dar efectul principal este creșterea **încrederii și respectului față de organul administrativ**.

Dezavantaje: deși contestația administrativă conține o serie de avantaje, **în esență ea nu reprezintă o analiză imparțială**, despre care este vorba în art. 9 alin. (1) al Convenției de la Aarhus. Unul din factorii ce ar putea determina autoritatea publică emitentă să nu-și schimbe decizia este **abuzul de putere**.

Alte prevederi legale privind contestația prealabilă

În afară de Legea cu privire la petiționare, în Republica Moldova procedura depunerii contestației este reglementată de:

- **Legea privind accesul la informație nr. 982 din 11 mai 2000.** Conform art. 22, în cazul în care persoana consideră că drepturile sau interesele legitime în ceea ce privește accesul la informații i-au fost lezate, ea poate contesta acțiunea sau inacțiunea furnizorului de informații la conducerea acestuia și/sau la organul ierarhic superior al furnizorului în termen de 30 de zile de la data când a aflat sau trebuia să afle despre încălcare.

Conducerea furnizorului de informații și/sau organul ierarhic superior al acestuia va examina contestațiile solicitantilor de informații în decurs de 5 zile lucrătoare și va informa în mod obligatoriu petiționarul despre rezultatele examinării în decurs de 3 zile lucrătoare.

- **Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000.** Potrivit art. 14, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ va solicita, printr-o cerere prealabilă, autorității publice emitente, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia, în cazul în care legea nu dispune altfel.

În cazul în care organul emitent are un organ ierarhic superior, cererea prealabilă poate fi adresată, la alegerea petiționarului, fie organului emitent, fie organului ierarhic superior dacă legislația nu prevede altfel. Termenul de 30 de zile specificat la alin. (1) nu se extinde asupra actului administrativ cu caracter normativ.

Potrivit art. 15 din aceeași lege, cererea prealabilă se examinează de către organul emitent sau ierarhic superior în termen de 30 de zile de la data înregistrării ei, decizia urmând, a fi comunicată de îndată petiționarului dacă legislația nu prevede altfel.

Organul emitent este în drept:

- a) să respingă cererea prealabilă;
- b) să admită cererea prealabilă și, după caz, să revoce sau să modifice actul administrativ.

Organul ierarhic superior este în drept:

- a) să respingă cererea prealabilă;
- b) să admită cererea prealabilă și să anuleze actul administrativ în tot sau în parte, să oblige organul ierarhic inferior să repună în drepturi persoana respectivă ori, după caz, să revoce actul administrativ emis cu acordul său.

Persoana care consideră că vreunul din **drepturile sale legitime a fost lezat** prin actul administrativ și nu este satisfăcută de răspunsul primit la cererea sa preliminară sau nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut de lege **este în drept** să se adreseze în instanța de contencios administrativ competentă **cu o cerere de chemare în judecată privind anularea actului** dat, totală sau parțială, și să ceară compensarea pagubelor cauzate. Specificul examinării cauzelor în contencios administrativ va fi descris în pct. 3.2.1. În cazul *Asociația Internațională Eco-Tiras versus Consiliul municipal Chișinău, intervenient S.T.R. Engineering Consulting SRL (Italia), privind declararea nulității deciziei* discutat în cadrul Capitolului I (Acces la informația de mediu) a fost aplicat contestarea în contenciosul administrativ.

3.1.2. Contestația adresată ombudsmanului (avocatului poporului)

Care este originea acestei instituții?

Instituția ombudsmanului își are izvoarele în tradiția juridică din țările scandinave și în traducere înseamnă „reprezentantul poporului”. Ombudsmanul reprezintă interesele poporului în fața instituțiilor de stat. În Republica Moldova activitatea ombudsmanului este reglementată de Legea nr. 52 din 03.04.2014 cu privire la Avocatul Poporului (în Monitorul Oficial Nr. 110-114, art Nr : 278)

Instituția

Ombudsmanul se ocupă cu investigația presupuselor **încălcări ale drepturilor omului**, ca rezultat al acțiunii sau inacțiunii autorităților publice și face cunoscută publicului părerea sa cu privire la astfel de încălcări. Cu toate acestea, părerea ombudsmanului nu este obligatorie pentru a fi executată.

Activitatea avocaților poporului este îndreptată întru **asigurarea garanțiilor** respectării drepturilor constituționale și a libertăților omului de către organele centrale și locale ale autorității publice, instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate, precum și de către persoanele oficiale de toate nivelurile.

Ombudsmanul **este numit de parlament, se subordonează acestuia** și este independent de puterea executivă. Parlamentul desemnează o persoană concretă, care este cetățean al Republicii Moldova, licențiat în drept, are o înaltă competență profesională, o vechime de cel puțin 10 ani și o activitate notorie în domeniul apărării și promovării drepturilor omului precum și o reputație ireproșabilă.

Parlamentul numește doi Avocați ai Poporului autonomi unul față de celălalt, dintre care unul este specializat în problemele de protecție a drepturilor și libertăților copilului. Avocatul Poporului este numit în funcție pentru un mandat de 7 ani, care nu poate fi reînnoit. Mandatul începe la data depunerii jurământului.

Sarcinile

Avocatul Poporului exercită următoarele atribuții:

- a) recepționează și examinează cererile cu privire la încălcarea drepturilor și libertăților omului și remite, în termenele stabilite, răspunsuri în scris în privința cererilor depuse;
- b) prezintă autorităților și/sau persoanelor responsabile propuneri și recomandări privind repunerea în drepturi a persoanelor în privința cărora s-a constatat încălcarea drepturilor și libertăților omului;
- c) contribuie la soluționarea pe cale amiabilă a conflictelor între autoritățile publice și persoanele fizice;
- d) contribuie la perfecționarea legislației în domeniul drepturilor și libertăților omului;
- e) prezintă propuneri și recomandări de ratificare sau aderare la instrumentele internaționale în domeniul drepturilor și libertăților omului și acordă suport metodologic pentru asigurarea implementării lor;
- f) sesizează Curtea Constituțională și înaintează acțiuni în instanțele judecătorești, prezintă puncte de vedere la cererea Curții Constituționale;
- g) angajează salariați și exercită dreptul de autoritate disciplinară în conformitate cu legea;
- h) promovează drepturile omului în societate;
- i) îndeplinește alte atribuții prevăzute de lege.

Subordonarea și independența

Ombudsmanul își prezintă **anual** darea de seamă **în fața parlamentului**, privind concluziile vizavi de dosarele examinate și anchetele desfășurate. Întrucât ombudsmanul examinează dosarele legate de activitatea puterii executive, această instituție trebuie să fie **independentă** de Executiv.

Ordinea depunerii cererii în adresa avocatului parlamentar

Cererea poate fi depusă în adresa avocatului parlamentar **cel târziu în termen de un an** din ziua presu-pusei încălcări a drepturilor și libertăților constituționale ale reclamantului sau din ziua când reclamantul a aflat despre aceasta. Cererea trebuie să fie semnată de reclamant și să conțină numele, prenumele și adresa de domiciliu. Cererea care nu conține aceste date este considerată anonimă și nu este examinată.

Cererile sunt depuse personal sau prin poștă, fax, e-mail sau alt mijloc de comunicare. Cererea poate fi depusă și de către un reprezentant al persoanei lezate în drepturi, de către organizații nonguvernamentale, sindicate și alte organizații reprezentative în numele acesteia. Cererile adresate Avocatului Poporului sunt scutite de taxa de stat.

Avocatul Poporului examinează și cereri orale, parvenite în cadrul audiențelor organizate nu mai rar decât o dată pe lună conform regulamentului aprobat de Avocatul Poporului.

Avocatul parlamentar, **în termen de 10 zile**, îl informează pe reclamant despre acceptarea cererii lui pentru examinare sau respingerea ei.

În cazul în care cererea este restituită fără examinare, se indică în mod obligatoriu motivele restituirii. Decizia de restituire a cererii nu poate fi atacată. Cererea repetată poate fi depusă după înlăturarea cauzelor care au servit drept temei pentru restituire, sau în cazul apariției unor circumstanțe noi.

În timpul examinării cererii și al controlului din oficiu al semnalelor parvenite cu privire la lezarea drepturilor și libertăților omului, avocatul poporului este în drept:

- **să viziteze în mod nestingherit toate organele centrale și locale ale autorității publice**, să asiste la ședințele lor sau la ședințele organelor lor colegiale;
- **să viziteze în mod nestingherit instituțiile, organizațiile și întreprinderile, indiferent de tipul de proprietate, asociațiile obștești;**
- **să solicite și să i se ofere** de autoritățile centrale și locale ale administrației publice, de persoanele oficiale de toate nivelurile informațiile, documentele și materialele necesare pentru examinarea cererii și efectuarea controlului;
- **să i se ofere**, de către persoanele oficiale de toate nivelurile, explicații cu privire la problemele ce urmează a fi elucidate în cursul examinării cererii și efectuării controlului;
- **să încredințeze** instituțiilor respective de stat desfășurarea expertizei și a investigațiilor legate de ea, precum și pregătirea concluziilor la întrebările care urmează a fi elucidate în cursul examinării cererii și efectuării controlului.

Persoanele oficiale de toate nivelurile sunt obligate să pună la dispoziția avocatului parlamentar materialele și documentele solicitate, altă informație necesară pentru executarea împuternicirilor sale **în termen de cel mult 10 zile de la data primirii cererii**, dacă în cerere nu este indicat un alt termen.

În cazul stabilirii faptului încălcării drepturilor reclamantului, avocatul poporului expediază autorității publice sau persoanei oficiale ale cărei decizii, acțiuni sau omisiuni au condus la încălcarea drepturilor și libertăților omului un aviz ce va conține recomandări privind măsurile necesare pentru restabilirea imediată a drepturilor și libertăților violate, fapt despre care îl pune la curent pe reclamant. Dacă avocatul poporului nu este de acord cu măsurile luate, el are tot dreptul să se adreseze în organul ierarhic superior în vederea luării măsurilor necesare pentru îndeplinirea recomandărilor din concluzia sa. Organul ierarhic superior este obligat să comunice despre măsurile luate în termen de 45 de zile.

! Autoritatea publică sau persoana oficială căreia i-a fost expediată avizul cu recomandări, este obligată în termen de o lună să o examineze și să comunice în scris avocatului poporului despre măsurile luate.

Reieșind din rezultatele examinării contestației, avocatul poporului este în drept:

- a) să adreseze în instanța de judecată o cerere în apărarea intereselor petiționarului ale cărui drepturi și libertăți fundamentale au fost încălcate;
- b) să intervină pe lângă autoritățile competente cu un demers pentru intentarea unei proceduri disciplinare sau penale în privința persoanei cu funcție de răspundere care a comis încălcări ce au generat lezarea drepturilor și libertăților omului;
- c) să sesizeze procurorul referitor la săvârșirea contravenției prevăzute la art. 320 din Codul contravențional al Republicii Moldova;

d) să sesizeze persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile asupra cazurilor de neglijență în serviciu, de încălcare a eticii de serviciu, de tergiversare și birocratism.

e) poate interveni în proces pentru a pune concluzii în vederea apărării drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor.

f) să sesizeze Curtea Constituțională în vederea controlului constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, al decretelor Președintelui Republicii Moldova, al hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și al tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte

Avocatul Poporului este în drept să înainteze o acțiune în instanța de judecată în legătură cu faptele depistate de încălcare în masă sau gravă a drepturilor și libertăților omului. Cererea de chemare în judecată depusă de Avocatul Poporului este scutită de taxa de stat.

Avocatul poporului **nu reprezintă un organ judiciar**. Cu toate că deseori concluziile lui se aseamănă cu hotărârile și dispozițiile judecătorești, ele **nu sunt obligatorii pentru a fi executate**.

Dacă avocatul parlamentar își prezintă concluzia cu privire la o cauză anume, părțile nu sunt obligate să execute o astfel de concluzie. Însă, datorită naturii acestei instituții, aceste concluzii și hotărâri sunt de obicei **luate în considerație și executate**. Mai mult ca atât, în caz dacă această cauză este transmisă în instanța de judecată, este posibil ca ea să emită o hotărâre în baza concluziei avocatului parlamentar.

3.1.3. Contestațiile adresate procurorului

În Republica Moldova împuternicirile procuraturii sunt reglementate de Legea nr. 294 din 25 decembrie 2008 cu privire la procuratură (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 55-56 din 17.03.2009). Sarcinile procuraturii care pot fi corelate cu îndeplinirea prevederilor din art. 9 al Convenției de la Aarhus sunt:

- anchetarea crimelor, apărarea drepturilor și libertăților omului împotriva atentatelor criminale;
- apărarea drepturilor și intereselor cetățenilor în urma examinării și soluționării cererilor și reclamațiilor lor.

Acțiunea în apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime poate fi intentată de către procuror numai la cererea scrisă a persoanei interesate, dacă aceasta nu se poate adresa în judecată personal din cauză de sănătate, vârstă înaintată, incapacitate sau din alte motive întemeiate. În cazul apărării intereselor persoanei incapabile, procurorul poate intenta o acțiune în instanța de judecată indiferent de existența cererii persoanei interesate sau a reprezentantului ei legal.

Procurorul:

- examinează reclamațiile publicului referitor la **orice încălcare a legii**;
- **poate chema** prin citație orice persoană oficială sau cetățean și cere de la el explicații orale sau în scris în legătură cu lezarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului;
- **intentează**, în limitele competenței sale, acțiuni civile în instanțele judecătorești întru apărarea drepturilor și intereselor statului și societății, care se referă la:
 - recunoașterea ca fiind nevalabile, în conformitate cu legea, a actelor normative ale autorităților publice, ale altor organe și organizații, persoane oficiale sau funcționari publici;
 - **protecția mediului înconjurător, inclusiv compensarea daunelor cauzate mediului**;
- contestă, la cererea cetățenilor și în conformitate cu legea, actele nelegitime adoptate de autoritățile administrației publice centrale sau locale, de către conducătorii unor întreprinderi și de alte persoane juridice, precum și actele și acțiunile persoanelor oficiale;
- analizează **respectarea de către diferite organe de stat** a legilor cu privire la lucrul cu reclamațiile publicului.

Exercitându-și funcția de control asupra respectării legii, **procurorul are drept de acces liber** în locurile instituțiilor publice, ale agenților economici, ale altor persoane juridice, precum și la documentele și materialele lor.

În caz de examinare a plângerilor depuse la procuratură de către persoane fizice și juridice, precum și în caz de autosesizare, procurorul, în limita competenței sale, face investigații pentru a constata existența sau inexistența încălcării de lege care atrage răspundere penală, a identifica persoanele vinovate și, în funcție de rezultate, decide cu privire la pornirea unei urmăriri penale sau la alte măsuri de reacționare la încălcările de lege depistate.

3.1.4. Medierea conflictelor de mediu

Evoluția actuală a societății umane face ca interacțiunile dintre indivizi, dintre persoane și organizații, dintre sfera publică și sfera privată, dintre interesul public și interesul privat, să fie din ce în ce mai intense.

Disputele permanente dintre dreptul la dezvoltare economică și dreptul de a trăi într-un mediu sănătos, au generat conflictele de mediu.

Conflictele de mediu, de regulă, sunt complexe, iar soluționarea acestora pe cale judiciară necesită mult timp și resurse. Conform opiniilor unor savanți, conflictele de mediu apar atunci când una din părțile implicate în procesul decizional nu este de acord cu o acțiune care ar putea avea impact asupra mediului. Apariția conflictelor nu reprezintă o situație de anormalitate, ci mai degrabă un aspect firesc al vieții actuale. În aceste condiții, managementul conflictelor și medierea conflictelor pot contribui la crearea consensului și bunăstarea societății. Mai mult ca atât, practica internațională demonstrează că rezolvarea alternativă a conflictelor, cum ar fi medierea, este o opțiune eficientă care devine tot mai populară în toată lumea.

Potrivit legii Republicii Moldova cu privire la mediere, **medierea** reprezintă o modalitate alternativă de soluționare a conflictului dintre părți pe cale amiabilă, cu ajutorul unei terțe persoane.

Avantajele principale a aplicării medierii constă în degrevarea instanțelor de judecată supraaglomerate, soluționarea rapidă a disputelor și caracterul confidențial al acesteia. Astfel, potrivit legii cu privire la mediere, mediatorul are drept obligație de a depozita secretele părților implicate în procedura medierii, respectând secretul oricărei informații confidențiale de care ia cunoștință în cadrul activității sale profesionale. Această obligație nu este supusă limitării în timp.

Dat fiind faptul că medierea este o procedură de soluționare a conflictelor relativ nouă, există foarte puține organizații sau instituții specializate pe medierea conflictelor de mediu. Obstacolul cel mai mare pe care le întâlnesc ONG-urile în participarea cu succes la un număr din ce în ce mai mare de procese de mediere constă în lipsa unor experți bine pregătiți și cheltuielile bănești pe care le suportă acestea în acest sens. Iată de ce este foarte important ca în orice stat ce se consideră democratic, să existe instituții specializate care să ofere servicii de instruire viitorilor mediatori, pe diverse teme cum ar fi conflictele de familie, cele între vecini, medierea interculturală și de mediu.

Avantajele existenței unui Centru de Mediere sunt incontestabile, în ceea ce urmează enumerăm câteva dintre ele:

- restrângerea resurselor financiare și umane în vederea soluționării disputelor;
- degrevarea instanțelor de judecată supraaglomerate (în special în contencios administrativ), evitându-se parcurgerea unor proceduri judiciare de lungă durată;
- creșterea credibilității în proceselor de mediere;
- eficientizarea dialogului dintre instituțiile publice și cetățeni.

EXEMPLU

În Austria, primele proceduri care conțineau elemente de mediere în domeniul protecției mediului au fost implementate la începutul anilor '90, în conflicte privind:

- 1) managementul deșeurilor
- 2) depozitarea deșeurilor
- 3) incineratoarele de deșeuri
- 4) construirea unei linii ferate pentru trenuri de marfă.

Prima procedură de mediere din Austria a început în 1996 și a abordat un conflict privind o fabrică de ciment în zona Salzburg. De atunci, au avut loc numeroase procese de mediere în domeniul conflictelor de mediu.

În Germania, istoria medierii conflictelor de mediu a început mai devreme. În 1984 a avut loc prima procedură de mediere în orașul Bielefeld și a abordat conflictele privind trei depozite de deșeuri. De la sfârșitul anilor '80, medierea a devenit din ce în ce mai folosită. Până în 1996 (în primii 12 ani de utilizare a medierii), în Germania au avut loc 64 de proceduri de mediere, din care 24% au abordat probleme legate de managementul deșeurilor. Conform unui studiu, alte 86 de cazuri de mediere au avut loc între 1996 și 2002. Acum medierea abordează un spectru larg de subiecte, care sunt diferite de chestiunea deșeurilor, pe care s-a pus accentul la început în istoria medierii.

STUDIU DE CAZ

Extinderea aeroportului internațional din Viena

Odată cu dezvoltarea traficului aerian, administrația aeroportului de la Viena a preconizat că capacitățile celor două piste existente la moment vor fi depășite. Prin urmare s-a planificat extinderea aeroportului prin construirea unei piste adiționale.

Conform calculelor, cea de a treia pistă urma să fie construită, în mod ideal, la o distanță de 2220 de metri de la pistele existente, pentru a contribui la creșterea frecvenței de aterizări și crearea de noi capacități.

Planul respectiv a stârnit reacții negative și puternice din partea publicului și mass-mediei. Populația din comunitățile din jur deja suferea de la poluarea fonică ca urmare a traficului aerian și era categoric împotriva extinderii aeroportului prin crearea unei noi piste. Astfel, populația indignată a semnat numeroase rezoluțiuni solicitând interzicerea zborurilor pe timp de noapte și interdicția de a construi a treia pistă.

În vederea aplanării conflictului respectiv, s-a purces la mediere. Procedura de mediere a fost salută și susținută de toate părțile interesate. Procedură a fost încredințată unei echipe de mediatori care au servit în mod egal interesele tuturor părților.

Procesul de mediere a fost unul foarte complicat deoarece de la bun început, mediatorii au avut de a face cu o rezistență serioasă din partea populației. Totodată, persistau imagini stereotipe ale adversarului dominat („managerii nu le pasă de sănătatea noastră” versus „acești oameni nu înțeleg nimic”).

Provocarea specifică în procedura respectivă a fost numărul enorm de partide și interese contradictorii. Fiecare comunitate a fost în conflict cu toate comunitățile vecine în timp ce discutau distribuirea de aeronave. Procedura de asemenea a avut și o nuanță politică, deoarece au fost implicate toate partidele politice din Viena și Austria Inferioară. Pentru provinciile din Viena și Austria Inferioară, zgomotul produs de aeronave reprezenta o problemă politică, dar, în același timp, ambele provincii erau acționari ai Aeroportului Internațional din Viena, fiecare dintre ele deține 20% din acțiuni. Prin urmare, exista un interes eminent în modernizarea aeroportului deoarece acest fapt presupunea o dezvoltare economică considerabilă (turism dezvoltat, locuri de muncă, venituri, etc.)

Astfel, scopul inițierii medierii a fost de a găsi un echilibru între interesul economic și interesele ecologice care erau puse la mijloc.

În cadrul medierii, participanții au dezvoltat următoarele principii:

1. Cooperare – a da și a lua sunt inseparabile.
2. Cea mai mare povară merită cea mai mare atenție.
3. Soluția trebuie să ia în considerare interesul general și nu pe cel individual.

Astfel, în procesul de mediere s-a convenit că problemele cele mai urgente care urmează a fi puse în discuție sunt:

1. Planul de expansiune a Aeroportul din Viena
2. Problema poluării fonice.

Această procedură de mediere pentru expansiunea Aeroportului Internațional Viena a fost una dintre cele mai mari medieri realizate vreodată. După o perioadă de cinci ani de muncă, participanții au ajuns la un consens cu privire la dezvoltarea viitoare a aeroportului și distribuirea zgomotului produs de aeronave.

Reprezentanții aeroportului au mers la un compromis și au acceptat anumite limitări cum ar fi:

- Interzicerea aterizărilor pe timp de noapte.
- Redistribuirea zborurilor în zonele mai puțin afectate.
- S-au făcut acorduri cu privire la noile rute de aterizare și decolare.
- Asigurarea sprijinului financiar pentru diminuarea zgomotului fonic (ex. instalarea geamurilor moderne care reduc zgomotul fonic)

Avantajul medierii este incontestabil. În primul rând autorizația de construcție pentru a treia pista a fost aprobată mai repede precum și rezistența politică împotriva acestei construcții a fost semnificativ mai slabă.

Avantajul pentru comunitățile implicate și populația afectată este faptul că prin intermediul medierii au ajuns la concesi, au contribuit la reducerea impactului negativ și la obținerea unor beneficii.

Este remarcabil faptul că inițiativele cetățenilor s-au bucurat de un statut înalt de la bun început. Pe de o parte, ei au fost forța motrice în acest proces, fiind strâns implicați în ea, pe de altă parte un rol deosebit l-a jucat și Aeroportul Internațional Viena, care a fost gata să plătească pentru costurile procedurii și nu a exercitat presiuni asupra procedurii în sine. Astfel, participanții au avut suficient timp pentru a ridica toate problemele, de a le discuta în detaliu și a duce tratative, ajungând la un consens.

3.2. PROCEDURILE JUDICIARE

Conform alin. (1) al art. 5 din Codul de procedură civilă, orice persoană interesată este în drept să se adreseze în instanța judecătorească, în modul stabilit de lege, pentru a-și apăra drepturile încălcate sau contestate, libertățile și interesele legitime. Procedura contestării în instanțele de judecată a actelor autorităților publice contrare legislației în domeniul mediului este reglementată de Legea contenciosului administrativ.

3.2.1. Contestație în instanța de contencios administrativ

Instanța de contencios administrativ ca instanță de judecată are drept scop contracararea abuzului de putere și a depășirii atribuțiilor de serviciu de către autoritățile publice, apărarea drepturilor persoanelor în conformitate cu legea, reglementarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii legale.

Conform art. 1 alin. (2) al Legii contenciosului administrativ, orice persoană care se consideră lezată în unul din drepturile sale legale de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, are dreptul să se adreseze în instanța de contencios administrativ competentă pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea daunei ce i-a fost cauzată.

Obiecte ale acțiunii în instanța de contencios administrativ sunt actele administrative cu caracter normativ și individual care lezează vreun drept legitim al persoanei, inclusiv al terței părți, și sunt emise:

- a) de către autoritățile publice și de alte organe egalate lor prin legea dată;
- b) de subdiviziunile autorităților publice;
- c) de către funcționarii autorităților prevăzute la punctele a) și b).

Obiect al acțiunii pot fi, de asemenea, cererile care nu au fost examinate în termenele stabilite de lege și care se referă la dreptul legitim al reclamantului.

Cine examinează acțiunile privind caracterul ilegal al actelor administrative?

Examinarea acțiunilor cu privire la caracterul ilegal al actelor administrative ține de competența:

a) **judecătoriiilor**, care examinează litigiile ce țin de nesoluționarea în termenul legal a cererilor și de verificarea legalității actelor administrative emise sau adoptate de autoritățile publice care sunt constituite și activează pe teritoriul satului, comunei sau orașului pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor colectivităților locale, de serviciile publice descentralizate organizate în mod autonom în unitatea administrativ-teritorială respectivă, de funcționarii publici din cadrul organelor și serviciilor menționate și de persoanele de drept privat de nivelul respectiv asimilate autorităților publice, care prestează servicii publice;

b) **curților de apel**, care examinează în primă instanță litigiile ce țin de nesoluționarea în termenul legal a cererilor și de verificarea legalității actelor administrative emise sau adoptate de autoritățile publice care sunt constituite și activează pe teritoriul raionului, municipiului, unității teritoriale autonome cu statut juridic special pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor populației unității administrativ-teritoriale, de serviciile publice descentralizate organizate în mod autonom în unitatea administrativ-teritorială respectivă, de serviciile publice desconcentrate, de funcționarii publici din cadrul organelor și serviciilor menționate, precum și de persoanele de drept privat de nivelul respectiv asimilate autorităților publice, care prestează servicii publice.

În afară de litigiile enumerate mai sus, Curtea de Apel Chișinău ca instanță de contencios administrativ judecă în primă instanță litigiile ce țin de nesoluționarea în termenul legal a cererilor și de verificarea legalității actelor administrative emise sau adoptate de autoritățile de specialitate ale administrației publice centrale, de autoritățile publice autonome constituite de către autoritățile publice centrale și de funcționarii publici din cadrul acestor organe.

Ca instanțe de recurs, curțile de apel judecă recursurile declarate împotriva hotărârilor pronunțate de judecătorii.



c) **Curții Supreme de Justiție**, care exercită controlul asupra legalității actelor administrative cu caracter individual adoptate și/sau emise de Parlament, președintele Republicii Moldova și Guvern, prin care sunt lezate drepturile și interesele legitime ale persoanelor fizice și juridice, în afara actelor exceptate de controlul judecătoresc.

Procedura de examinare a acțiunii în instanța de contencios administrativ

Conform art. 16 din Legea contenciosului administrativ, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ și nu este mulțumită de răspunsul primit la cererea prealabilă sau nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut de lege este în drept să sesizeze instanța de contencios administrativ competentă pentru anularea, în tot sau în parte, a actului respectiv și repararea pagubei cauzate.

Totodată, acțiunea poate fi înaintată nemijlocit instanței de contencios administrativ în cazurile expres prevăzute de lege și în cazurile în care persoana se consideră vătămată într-un drept al său prin nesoluționarea în termen legal ori prin respingerea cererii prealabile privind recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate.

Cererea de chemare în judecată cu privire la anularea actului administrativ sau recunoașterea dreptului său se depune de către reclamant **în termen de 30 de zile**, dacă legea nu prevede altfel.

Acest termen începe să curgă:

- din ziua primirii răspunsului la cererea preliminară sau a expirării termenului prevăzut de lege pentru examinarea cererii;
- din ziua primirii înștiințării despre respingerea cererii reclamantului cu privire la recunoașterea dreptului său sau a expirării termenului prevăzut de lege pentru examinarea unor astfel de petiții;
- din ziua luării cunoștinței cu actul administrativ, dacă legea nu prevede o procedură preliminară.

Persoana ale cărei drepturi au fost lezate poate revendica în cererea de chemare în judecată cu privire la anularea actului administrativ **compensarea daunei cauzate**. În acest caz, termenul pentru depunerea acestei cereri începe să curgă din ziua în care reclamantul a aflat sau trebuia să afle mărimea daunei cauzate.

Cererea de chemare în instanța de contencios administrativ se depune **în formă scrisă**. Concomitent, reclamantul prezintă **copia cererii preliminare** cu probele expedierii sau ale primirii ei de către organul respectiv, actul administrativ contestat sau, după împrejurări, răspunsul organului autorității publice la cererea preliminară ori înștiințarea despre respingerea ei, dacă cea din urmă a fost primită de acesta.

! Acțiunea poate fi intentată și împotriva funcționarului public din autoritatea publică respectivă (în cazul dat, pârâtul) – cel care a elaborat actul contestat sau care a respins contestația, dacă în acțiune este indicată cererea de compensare a daunei cauzate, în cazul satisfacerii acțiunii instanța de contencios administrativ poate obliga funcționarul public să compenseze dauna cauzată împreună cu autoritatea publică. Dacă la examinarea dosarului funcționarul public declară că a elaborat actul respectiv sau a respins petiția din ordinul superiorului, cel din urmă este antrenat în proces în calitate de terț.

Concomitent cu depunerea cererii de chemare în judecată, în instanța de contencios administrativ poate fi depusă cererea cu privire **la întreruperea executării actului administrativ contestat**.

Dacă există suficiente probe ale inevitabilității prejudiciului, atunci, pentru a evita cauzarea lui, instanța de contencios administrativ poate pronunța din oficiu **sistarea executării actului administrativ**.

! Pârâtul (funcționarul sau autoritatea publică) este obligat să prezinte documentele cerute de judecată chiar la prima prezentare în fața instanței. În caz contrar, i se aplică o amendă judiciară în mărime de 10 salarii minime pentru fiecare zi de întârziere fără motive temeinice. Aplicarea amenzii judiciare nu-l scutește pe pârât de prezentarea documentelor solicitate.

Cât privește termenele de examinare a dosarului de instanța de judecată, legea stabilește **următoarea regulă**: termenul începe să curgă chiar de la prima prezentare în fața instanței a ambelor părți, dacă ele declară că sunt gata pentru procesul de judecată. În alte cazuri, instanța de contencios administrativ stabilește data judecării cauzei în fond în termene rezonabile (deși legea nu spune nimic despre „caracterul rezonabil” al termenelor). Criteriile de apreciere a termenului rezonabil de judecare sunt următoarele: complexitatea cazului, comportamentul părților la proces, miza (interesul) pentru reclamant.

În timpul examinării cererii de chemare în judecată cu privire la contestarea unui act administrativ, **pârâtul (reprezentantul autorității publice, funcționarul) este obligat să prezinte probele**, iar la examinarea cererii despre compensarea prejudiciului cauzat probele trebuie prezentate de ambele părți.

În urma examinării cererii de chemare în judecată, instanța de contencios administrativ poate adopta una din următoarele decizii:

- a) a respinge acțiunea ca fiind nefondată sau înaintată cu încălcarea termenului de prescripție;
- b) a satisface acțiunea și de a anula în întregime ori parțial actul administrativ contestat;
- c) a-l obliga pe pârât să emită actul administrativ solicitat de reclamant sau să elibereze un certificat, o adeverință, orice alt extras ori să înlăture încălcările comise de pârât, precum și să compenseze dauna adusă reclamantului în cazul în care aceasta a avut loc din cauza executării cu întârziere a hotărârii instanței de contencios administrativ.

La satisfacerea acțiunii instanța de contencios administrativ poate, în baza cererii, să ia o decizie privind la compensarea pagubei morale și materiale cauzate reclamantului prin actul administrativ sau prin încălcarea termenelor prevăzute de lege pentru examinarea cererii preliminare. În acest caz, mărimea pagubei morale este stabilită de instanța de contencios administrativ, indiferent de dauna materială, cu luarea în calcul a caracterului și gravității suferințelor psihologice și fizice cauzate, a gradului de culpabilitate a pârâtului, dacă vinovăția este o condiție a responsabilității, precum și a circumstanțelor în care a fost cauzată dauna și, nu în ultimul rând, a statutului social al victimei.

Actul administrativ, anulat în întregime sau parțial, încetează de a avea vreo **consecință juridică** din momentul intrării în vigoare a deciziei instanței de contencios administrativ. Ținând cont de circumstanțele concrete și de posibilitatea producerii unor urmări juridice negative, instanța de contencios administrativ poate, prin decizia sa, să anuleze urmările juridice ale normelor anulate ale actului administrativ din ziua emiterii acestui act.

Ordinea contestării

Hotărârea instanței de contencios administrativ cu privire la cererea de chemare în judecată, examinată în fond, poate fi contestată prin apel în termen de 30 de zile de la data pronunțării dispozitivului hotărârii. În cazul în care persoana contestă legalitatea deciziei Curții de Apel aceasta este în drept să atace respectiva decizie cu recurs. Recursul se declară în termen de 2 luni de la data comunicării hotărârii sau a deciziei integrale.

Executarea deciziei

Instanța de contencios administrativ care a emis o hotărâre, în termen de 3 zile de la intrarea ei în vigoare, expediază pârâtului copia acestei hotărâri, pentru executare, și instanței de drept comun de la locul aflării pârâtului, pentru controlul executării hotărârii de către acesta, iar în caz de necesitate – pentru executarea ei forțată. Hotărârea se execută în termenul fixat în ea, iar, dacă un astfel de termen lipsește, într-un termen care **nu depășește 30 de zile** de la data intrării în vigoare a hotărârii.

! În cazul neexecutării hotărârii în termenul fixat, conducătorul autorității publice căreia i-a fost încredințată executarea ei poate fi tras la răspundere conform legislației în vigoare.

Acțiunea în regres

Conducătorul autorității publice are dreptul să intenteze în instanța de drept comun o acțiune de regres împotriva funcționarului public vinovat de neexecutarea hotărârii instanței de contencios administrativ.

3.2.2. Judecarea pricinilor privind încălcarea legislației de mediu

Unul dintre temeiurile de adresare a publicului în instanță de judecată este nerespectarea legislației cu privire la protecția mediului (Articolul 9.3). În astfel de situații publicul are câteva opțiuni cum ar fi:

1. Solicitarea reparării prejudiciului material (sau periclitării vieții, sănătății oamenilor) cauzat prin încălcarea legislației de mediu.
2. Contestarea acțiunilor sau inacțiunilor persoanelor particulare ce încalcă legislația din domeniul protecției mediului.
3. Contestarea acțiunilor sau inacțiunilor autorităților publice ce încalcă legislația din domeniul protecției mediului.

Modalitatea de judecare a cauzelor civile ce rezultă din raporturi juridice în domeniul mediului este stabilită de legislația procedurală civilă.

Cine poate depune o contestație în instanța de judecată?

Atunci când cineva intentează un proces, el trebuie să țină cont de condițiile de admitere a unei cereri, de exemplu competența teritorială a instanțelor judecătorești sau competența materială (în dependență de obiectul litigiului). Problema principală care-l vizează pe reclamant este cea cu privire la dreptul intentării procesului judiciar în fiecare caz concret. Pătrunderea în sensul acestei probleme poate ajuta autoritatea publică a cărei decizie, acțiune ori omisiune este contestată să determine dacă cererea formulată **va fi acceptată spre examinare de instanța de judecată**.

Conform dispozițiilor generale ale Codului de procedură civilă, instanța de judecată intentează acțiunea civilă la cererea persoanei care solicită apărarea dreptului său încălcat sau contestat, a libertății sau interesului său legitim.

În cazurile prevăzute în art. 73 al Codului de procedură civilă, autoritățile publice, organizațiile, persoanele fizice pot adresa în judecată acțiune (cerere) în apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale unor alte persoane, la cererea acestora, sau în apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale unui număr nelimitat de persoane fizice. Acțiunea în apărarea intereselor unei persoane incapabile poate fi intentată independent de existența cererii unei persoane interesate sau a reprezentantului ei legal.

Organele, organizațiile, persoanele fizice care au intentat proces în apărarea intereselor unor alte persoane au drepturi și obligații procedurale de reclamant, cu excepția dreptului de a încheia tranzacție și a obligației de a achita cheltuielile de judecată.

Această regulă generală este aplicabilă și cazurilor ce se referă la apărarea drepturilor și intereselor în domeniul mediului.

Capacitatea de procedură a persoanelor fizice

Pentru a intenta un proces în orice instanță de judecată, reclamantul va trebui să-l convingă pe judecător că el este interesat în această cauză (***că i-au fost încălcate unul sau mai multe drepturi și interese legitime***). Aici din nou standardele se deosebesc în dependență de faptul dacă acțiunea se referă la procedura civilă sau la cea de contencios administrativ. Criteriile de bază ce țin de dreptul unei persoane de a acționa în judecată, în mare măsură, depind de faptul care procedură sau acțiune este contestată.

Reamintim că, potrivit Legii contenciosului administrativ, în instanță se pot adresa persoanele ale căror drepturi și libertăți au fost lezate, adică orice persoană fizică sau juridică ***dacă se consideră lezată în drepturile sale legitime*** de către o autoritate publică prin intermediul unui act administrativ sau prin nesatisfacerea cererii în termenul prevăzut de lege.

Codul de procedură civilă stabilește de asemenea că oricare persoană interesată este în drept să se adreseze, în termenul prevăzut de lege, într-o instanță de judecată pentru a i se apăra drepturile, libertățile și interesele legitime lezate sau contestate.

STUDIU DE CAZ

Un caz clasic de aplicare a prevederilor legale referitoare la încasarea prejudiciului patrimonial, cauzat în rezultatul acțiunilor ilegale ale terților, constituie Cazul Victor Jaloba și Iurii Volociuc împotriva Fabricii de Zahăr din Glodeni privind încasarea prejudiciului patrimonial cauzat prin poluarea bazinului de apă.

În fapt, reclamantii V. Jaloba și Iurii Volociuc s-au adresat în Judecătoria r-l Glodeni cu cerere de chemare în judecată către Fabrica de zahăr din Glodeni privind recuperare prejudiciului material în mărime de 176 994 lei RM, cauzat prin poluarea apelor și pieirea rezervelor de pește în lacul arendat.

În procesul dezbaterilor s-a constatat că în lunile decembrie 1998 – ianuarie 1999 Fabrica de zahăr din or. Glodeni, a deversat, ocolind sistemul de epurare, o cantitate enormă de ape reziduale, poluând accidental râulețul Căldărușa care se scurge în lacul „Obșteasca”, arendat de către reclamantii. În rezultatul poluării apelor iazului cu ape reziduale ce conțin formalină (sau în formă de formaldehidă) a pierit o cantitate de circa 20 tone de pește, estimat la suma de 176 994 lei, și cauzat prejudiciu mediului în mărime de 1245 lei RM.

Reclamantii și-au probat poziția prin următoarele:

1. Materialele dosarului, precum și concluziile experților date în ședință au probat cert legătura causală dintre activitatea Fabricii de zahăr din Glodeni și poluarea râului Căldărușa, a lacului „Obșteasca” și pieire, în consecință, a peștelui (Acte de control, preluare a probelor, de atestare a pieirii peștelui întocmite de organele de resort cu participarea reprezentanților pârâtului).

2. Concluziile Centrului de diagnostică veterinară din 1 aprilie 1999, conform cărora” în probele de pește s-a depistat formaldehidă în concentrație de 50 mg/kg și nu este exclusă prezența ei în apă, care la temperaturi joase se poate transforma în paraformaldehidă, care se depune la fundul lacului”.

3. Avizul Stațiunii de Cercetări Științifice în domeniul Pisciculturii din 1 iunie 2001 potrivit căreia, „existența formaldehidei în pește atestă existența acesteia în apă. Pieirea peștelui în rezultatul înădușirii nu este posibilă”.

4. Avizul expertizei din 2 mai 2001, care demonstrează cu certitudine, „că în perioada an.1998-1999 la Fabrica de zahăr din Glodeni au fost prelucrate 351 mii tone de sfecă și utilizate circa 60 tone de formalină .Deversarea directă a deșeurilor a poluat apa iazului și a provocat intoxicarea peștelui”. Acest lucru a fost confirmat și de experții audiați în ședința de judecată.

5. Expertiza nr.1527 din 25 noiembrie 2001, care atestă prezența formaldehidei în apa iazului, concentrația căreia depășește limita admisibilă de 1.6 ori.

În drept, au fost invocate nerespectarea prevederilor art.32 lit. d) și f), din Legea privind protecția mediului înconjurător, fapt care a adus la cauzarea prejudiciului în formă de pieire a peștelui și art. 475 Cod civil (red. 1964).

Astfel, instanța de fond a admis integral acțiunea și a încasat suma pretinsă. Această hotărâre a fost contestată la Curtea de Apel Bălți, care a respins apelul și a menținut hotărârea instanței de fond. Ulterior decizia Curții de Apel a fost contestată cu recurs la Curtea Supremă de Justiție. Colegiul lărgit al Curții Supreme prin Decizia sa din 23 decembrie 2004 a respins recursul și a menținut deciziile adoptate anterior.

Accesul la justiție în legătură cu accesul la informație

Practic, ***orice persoană*** carea solicitat să i se pună la dispoziție vreo informație, dar a primit un refuz (sub formă de refuz oficial ori de lipsă a răspunsului) sau o informație insuficientă, ***poate contesta*** acest „act sau omisiune” în judecată. Mai mult, orice persoană poate contesta încălcarea dreptului său de acces la informație (de exemplu, când informația trebuie să fie adusă la cunoștința publicului în legătură cu o situație excepțională, dar aceasta nu s-a făcut).

STUDII DE CAZ

Cauza Asociația Internațională a Păstrătorilor Rîului „Eco-TIRAS” versus Agenția pentru Silvicultură „Moldsilva” (dosarul 3-2039/2008)

În fapt, la 9 ianuarie 2008, Asociația „Eco-TIRAS” a adresat Agenției „Moldsilva” o scrisoare în care a solicitat prezentarea tuturor contractelor de arendă a parcelelor din Fondul Silvic, încheiate de Agenție cu diverse persoane fizice și/sau juridice și valabile la 1 ianuarie 2008.

Prin răspunsul din 31 ianuarie 2008, Agenția a informat solicitantul că trebuie să prezinte o motivație pentru care are nevoie de copiile actelor solicitate, precum și o listă a preferințelor și urgențelor de prezentare a documentelor. Ulterior, la 21 februarie 2008, petiționarul a depus, repetat, o interpelare prin care a solicitat furnizarea aceeași informații. Prin scrisoarea nr. 01-07/362 din 14 martie 2008, cu referire la pct. 48 din Regulamentul privind arenda fondului forestier în scopuri de gospodărire cinegetică și/sau de recreere, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 187 din 20 februarie 2008, autoritatea silvică a informat că nu este în stare să soluționeze legitim demersul prezentat. Pct. 48 din Regulamentul privind arenda fondului forestier în scopuri de gospodărire cinegetică și/sau de recreere prevede, în special, că arendatorul este obligat să asigure confidențialitatea informației.

Astfel, Agenția „Moldsilva” și-a întemeiat refuzul pe următoarele motive:

- necesitatea prezentării unei motivații pentru obținerea copiilor de pe contracte;
- depunerea listei preferințelor și urgențelor de prezentare a documentelor;
- informația solicitată este confidențială.

Considerând refuzul de a prezenta informația solicitată neîntemeiat și contrar legislației naționale și internaționale, petiționarul a depus în Curtea de Apel Chișinău o cerere de chemare în instanța de contencios administrativ, în care a solicitat declararea ilegalității refuzului în oferirea informației cu obligația părâtului să prezinte copiile tuturor contractelor de arendă a parcelelor din Fondul Silvic din RM încheiate între Agenția „Moldsilva” cu diverse persoane fizice și/sau juridice și valabile la 1 ianuarie 2008;

În motivarea cererii, reclamantul a invocat încălcarea dreptului la informație ecologică, prevăzut de legislația națională, în special:

- art. 34 și art. 37 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova;
- art. 4 alin. (1), art. 7 pct. (3), art. 11 al Legii cu privire la informație;
- art. 30 lit. (a) a Legii cu privire la protecția mediului înconjurător.

De asemenea, în opinia reclamantului, refuzul de oferire a informației solicitate contravine totalmente prevederilor art. 4 al Convenției de la Aarhus.

În special, art. 4 pct. (1) lit. a) al Convenției recomandă Părților oferirea informației solicitate, fără a fi necesară declararea interesului.

Pct. (4) lit. d) a art. 4 din Convenție prevede, în calitate de temei de refuz în satisfacerea solicitării, „confidențialitatea” informației cerute. Caracterul confidențial al acestei informații trebuie să fie strict apărut de legislația națională. Aceasta înseamnă că informația examinată trebuie să se conțină nemijlocit în lista informațiilor care constituie secret comercial sau industrial. Însă informația solicitată de ONG-ul „Eco-TIRAS” nu este prevăzută de Legea cu privire la secretul comercial. Totodată, dacă deținătorul de informații a stabilit totuși că anumite informații se atribuie, conform excepțiilor de publicitate, la categoria „confidențială”, aceasta nu înseamnă că urma să refuze oferirea întregului document solicitat. Prin urmare, în cazul când numai unele aspecte (un segment) ale informației solicitate cad sub incidența restricțiilor enumerate mai sus, cealaltă informație urma a fi separată, fără a se aduce un prejudiciu confidențialității informației exceptate, divulgată și pusă la dispoziția solicitantului. Această excepție este stabilită în pct. 6 al art. 4 din Convenție.

Conform pct. 7 al art. 4 din Convenție, refuzul trebuia să cuprindă motivele acestuia și să ofere informații privind accesul la procedura de recurs care este asigurată în concordanță cu prevederile art. 9 din Convenție.

De asemenea, în cererea de chemare în judecată, reclamantul a mai indicat că referința pârâtului la pct. 48 din Hotărârea Guvernului nr. 187, care, în lit. e), obligă arendatorul de a asigura confidențialitatea informației, prezentată de arendaș, nu are nici o atribuție la solicitare, deoarece această obligațiune vizează numai părțile contractului, iar în al doilea rând, contractele de arendă ale căror copii au fost solicitate se atribuie la categoria „informație de mediu”, prevăzută de art. 1 pct. 3 al Convenției.

În drept, cererea de chemare în judecată a fost întemeiată pe prevederile art. 4 alin. (1), art. 7 pct. 3), art. 11, art. 21, art. 25 ale Legii cu privire la informație și art. 5, art. 14, art. 16, art. 24, art. 25 alin. (1) lit. b) ale Legii contenciosului administrativ a RM.

Prin hotărârea din 23 iunie 2008, instanța de contencios administrativ a Curții de Apel Chișinău a admis integral cererea Asociației Internaționale Ecologice „Eco-TIRAS” împotriva Agenției pentru Silvicultură „Moldsilva” și a obligat pârâtul să prezinte copiile tuturor contractelor de arendă a parcelelor din Fondul Silvic din RM, încheiate de Agenția „Moldsilva” cu diverse persoane fizice și/sau juridice și valabile la 1 ianuarie 2008.

De asemenea, instanța a încasat de la pârât cheltuielile de judecată pentru asistența juridică.

Hotărârea nu a fost contestată cu recurs de către pârât.

Accesul la justiție în legătură cu participarea publicului

Pentru a avea acces la procedurile administrative sau juridice în vederea contestării actelor sau omisiunilor persoanelor private și autorităților publice, care contravin prevederilor legislației naționale cu referire la mediu publicul trebuie să demonstreze că face parte din categoria „public interesat”. Convenția de la Aarhus definește „publicul interesat” drept „publicul afectat sau care poate fi afectat ori care are un interes în deciziile de mediu” [art. 2 alin. (5)] (de exemplu domicilierea pe teritoriul pentru care se eliberează o autorizație sau pe care se va realiza planul adoptat).

Este foarte importantă dispoziția din Convenție care precizează: „...organizațiile neguvernamentale care promovează protecția mediului și îndeplinesc cerințele legii naționale vor fi considerate ca având un interes” [art. 2 alin. (5)].

Executarea legislației de mediu

Art. 9 alin. (3) al Convenției de la Aarhus indică unele posibilități de intentare a acțiunii în procesele care se referă la executarea legislației de mediu. Practica demonstrează că instanțele de judecată decid că **orice persoană fizică este interesată** în protecția mediului înconjurător în virtutea atât a dreptului constituțional **la un mediu înconjurător sănătos**, cât și a **obligației de a apăra acest mediu**.

În multe țări, orice persoană poate să aducă la cunoștință **procurorului** cauza sa. De obicei, procurorul decide de sine stătător să intenteze sau nu o acțiune. Potrivit art. 71 alin. (2) din Codul de procedură civilă, în cazurile prevăzute de lege, procurorul este în drept să se adreseze în instanță în apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale unui număr nelimitat de persoane. Procurorul este în drept să depună în instanța de judecată o cerere în apărarea drepturilor și intereselor statului și societății ce țin de protecția mediului înconjurător.

Accesul la justiție în scopul apărării drepturilor ecologice sau civile

Cauzele ce se referă nemijlocit la compensarea prejudiciului sau la alte chestiuni legate de dreptul civil vor necesita dovezi privitor la faptul că în urma acțiunilor pârâtului **au fost lezate sănătatea, drepturile materiale și de proprietate** ale reclamantului. Acestea sunt cazurile când e vorba de plata compensațiilor sau de restabilirea stării inițiale (de exemplu când emisiile de la o întreprindere depășesc limitele stabilite și dăunează sănătății umane, ceea ce duce la cheltuieli suplimentare pentru serviciile medicale).

De regulă, procedura judiciară în procesele civile se bazează pe principiul contradictorialității și al egalității în drepturi a părților. Contradictorialitatea în procesul civil constă în posibilitatea acordată părților de a participa în mod activ la prezentarea și argumentarea drepturilor lor în cursul desfășurării judecării (părțile pot să formuleze cereri, să propună, să administreze probe și să pună concluzii cu privire la toate problemele de fapt și de drept de care depinde corecta soluționare a procesului). Cât privește egalitatea părților în proces, ea este garantată de lege și asigurată de instanța de judecată prin crearea posibilităților egale, suficiente și adecvate pentru folosirea tuturor mijloacelor procedurale de apărare a poziției privitor la circumstanțele de fapt și de drept, în așa mod încât niciuna din părți să nu se afle într-o situație mai puțin avantajoasă decât cealaltă.

Accesul la justiție în legătură cu încălcarea dreptului de acces la justiție în probleme de mediu

Accesul liber la justiție în probleme de mediu este un drept fundamental care îi oferă oricărei persoane dreptul de a se adresa instanțelor judiciare competente, în vederea apărării drepturilor sale ecologice.

Potrivit prevederilor legale consfințite în Convenția Aarhus, art 9, persoana are dreptul deplin la o procedură de acces la justiție echitabilă, obiectivă, gratuită sau în limita unor cheltuieli minore, iar în cazul în care petiționarul nu dispune de resurse financiare, el e în drept să beneficieze de asistență juridică gratuită în vederea reducerii obstacolelor privind accesul la justiție.

STUDIU DE CAZ

Un caz ce merită a fi menționat în acest sens este cauza Dansk Ornitologick Foering-BirdLife Danemarca.

Pe parcursul anilor 2007- 2010, au fost înaintate câteva mii de cazuri față de NEAB (Nature and Environmental Appeal Board), dintre care un număr mare erau în legătură cu activitățile dăunătoare mediului. S-a constatat că aproximativ 20 % din toate cazurile înainte față de NEAB au fost inițiate de către ONG-uri care de cele mai multe ori aveau câștig de cauză(rata de succes a Ong-urilor a fost de aproximativ 95 %).

În vederea reducerii numărului mare de cazuri, guvernul Danez a întreprins un șir de măsuri dintre care și creșterea substanțială a taxei de plată de către cei care , doreau să înainteze cereri față de NEAB. Prin urmare, taxa pentru o persoană privată a fost de aproximativ 67 €, iar pentru ONG-uri, autorități publice , întreprinderi, a fost stabilit la 400 € .

La 26 ianuarie 2011, organizația non-guvernamentală Dansk Ornitologick Foering-BirdLife Danemarca a depus o cerere către Comitetul de conformitate a Convenției de la Aarhus, invocând eșecul Danemaricii de a se conforma prevederilor legale prevăzute de art. 9 a Convenției Aarhus, la care este parte.

Birdlife Danemarca a susținut că, noua lege prevede un regim de taxe exagerat de mare pentru accesarea la instanța de judecată în vederea contestării legalității acțiunilor/inacțiunilor în materie de mediu. Prin urmare, statul încalcă prevederile art. 9 al convenției Aarhus și totodată limitează efectiv capacitatea ONG-urilor de a se adresa în judecată în cazul problemelor de mediu.

În baza considerațiilor de mai sus, Comitetul consideră că taxa impusă ONG-urilor pentru a contesta cu apel la NEAB reprezintă o încălcare gravă a prevederilor convenției. Aceasta a constatat că potrivit Convenției Aarhus, statul are obligația pozitivă de a reduce orice obstacol în ceea ce privește accesul la justiție, iar guvernul Danez a omis prevederile legale a convenției, acționând ilegal.

Dreptul unui ONG de a acționa în judecată

Articolul 9 alin. (2) lit. b) al Convenției de la Aarhus investeste **organizațiile neguvernamentale cu dreptul excepțional de a se adresa în judecată** în cazurile legate de accesul la justiție în probleme de mediu. Conform acestei prevederi, orice organizație neguvernamentală este recunoscută drept reprezentant al „publicului interesat”, indiferent de faptul dacă au fost lezate nemijlocit interesele sale sau ale membrilor săi, **cu condiția să corespundă următoarelor criterii**.

1. **ONG-ul este o organizație înregistrată oficial.** Vorbind despre definiția organizației neguvernamentale, Convenția face referință la legislația internă a statelor semnatare. Aceasta înseamnă că în Republica Moldova, o astfel de organizație trebuie înregistrată în conformitate cu Legea nr. 837 din 17 mai 1996 cu privire la asociațiile obștești.

RECOMANDARE

Pentru a înregistra o organizație neguvernamentală, e necesar:
de a elabora regulamentul (statutul),
de a organiza adunarea de constituire și de a întocmi procesul-verbal al adunării,
de a prezenta statutul, procesul-verbal al adunării de constituire și cererea de înregistrare la autoritatea publică competentă (Ministerul Justiției sau primărie, în funcție de statutul național sau local al organizației).

După înregistrare, organizația neguvernamentală obține certificatul de înregistrare, statutul de contribuabil, ștampila, antetul și statutul de persoană juridică.

Cerința de înregistrare a organizației neguvernamentale uneori poate deveni **un obstacol** în calea participării eficiente a publicului și a accesului său la justiție.

2. **ONG-ul are drept unul dintre obiectivele sale de activitate protecția mediului.** De exemplu, în regulamentul organizației, protecția mediului înconjurător este determinată ca **una dintre sarcinile ei principale**. Pentru a demonstra dreptul de adresare în judecată în cazurile legate de participarea publicului la procesul de adoptare a deciziilor, e suficient de a prezenta copia statutului și a procurii.

În același timp, poate apărea problema legată de referirea Convenției la legislația națională. Astfel, art. 9 alin. (2) și art. 2 alin. (5) ale Convenției determină ONG-urile care pot fi recunoscute drept „public interesat”: **organizațiile neguvernamentale care se ocupă de protecția mediului înconjurător și care corespund cerințelor legislației naționale**. Pentru ca ONG-ul să posede capacitate de procedură și să fie recunoscut drept public interesat, Convenția de la Aarhus nu prevede înregistrarea oficială a ONG-ului. Însă în definiția ONG-ului Convenția face trimitere la legislația internă a statelor. În practică acest lucru denotă

faptul că în Republica Moldova organizația în cauză trebuie să fie înregistrată conform Legii nr. 837-XIII din 17 mai 1996 cu privire la asociațiile obștești.

De obicei, înregistrarea unei organizații neguvernamentale e condiționată de existența a cel puțin trei fondatori, de existența unui proiect de statut cu indicarea obiectivelor și sarcinilor organizației, de lipsa contradicțiilor cu prevederile Constituției, precum și de caracterul non-profit al organizației.

Dacă guvernul sau instanța de judecată înaintează niște pretenții de neîndeplinit, înregistrarea se complică în mod considerabil și poate să nu corespundă scopurilor Convenției, care se referă la accesul la informație și la justiție și la participarea publicului. În particular, se are în vedere necorespunderea cu art. 9 alin. (2) în acea parte a sa, unde recunoașterea gradului suficient de cointeresare este legat de scopul acordării unui acces mai larg la informație publicului interesat.

Neprezentarea în judecată

Uneori se întâmplă că după intentarea unui dosar, îndeosebi care contestă decizia unei autorități publice, avocatul sau un alt reprezentant al acestei autorități **nu se prezintă** la proces. Deseori aceasta are loc din cauza că personalul este, într-adevăr, prea ocupat, uneori însă acesta nu-i decât un procedeu de **a amâna cauza** și, se prea poate, de a o târăgăna sau de a o „îngropa”. Oricare ar fi cauza, neprezentarea la judecată este nelegitimă, dacă înainte de audiere instanței nu i-au fost prezentate niște **motive temeinice**.

Părțile în proces pot cere instanței de judecată să examineze cauza în lipsa lor și să le expedieze copia hotărârii judecătorești. Dacă una din părți solicită demonstrarea revendicărilor și protestelor sale prin audierea celeilalte părți, instanța cere prezentarea ultimei la judecată.

Dacă nimeni din personalul autorității publice nu poate reprezenta interesele ei în instanță în ziua dezbaterilor, atunci autoritatea dată trebuie **să comunice instanței de judecată** cauzele neprezentării și să solicite **amânarea procesului**. Este important de ținut minte că judecătorul se conduce de principiul examinării cauzei într-un termen rezonabil.

În cazul neprezentării pârâtului, care a fost, în condițiile legii, informat despre locul, data și ora ședinței de judecată, dacă el nu a comunicat instanței motivele neprezentării sale sau dacă motivele sale sunt considerate de instanță drept nefondate și dacă pârâtul nu a solicitat în scris examinarea cauzei în lipsa lui, atunci instanța găsește de cuviință să examineze cauza în lipsa lui.

În cazul neprezentării la ședința de judecată a ambelor părți (reclamant și pârât) din motive nefondate și dacă niciuna dintre părți nu a solicitat în scris examinarea cauzei în lipsa ei, instanța **amână dezbaterile cauzei**. Neprezentarea repetată implică scoaterea cererii de pe rol.

Neprezentarea la ședința de judecată a avocatului (reprezentantului) autorității publice nu împiedică examinarea cauzei. În baza demersului motivat al participantului la proces, instanța poate să **amâne examinarea** cauzei o singură dată, doar în cazul în care reprezentantul autorității publice nu s-a prezentat în judecată dintr-un motiv întemeiat.

În cazul neprezentării fără motive la ședința de judecată a avocatului sau a altui reprezentant (inclusiv, al autorității publice), al neîndeplinirii de către acesta a obligațiilor sale stabilite de lege și dacă, în consecință, s-a amânat examinarea cauzei, atunci, la rugămintea părții interesate, instanța poate obliga persoana vinovată să compenseze dauna cauzată de amânarea judecării.

Forma și conținutul cererii de chemare în judecată

Oricine pretinde un drept împotriva unei alte persoane ori are un interes pentru constatarea existenței sau inexistenței unui drept trebuie să depună în instanța competentă o cerere de chemare în judecată. Cererea trebuie să corespundă, după formă și conținut, prevederilor art. 166-167 din Codul de procedură civilă (CPC). „Cererea de chemare în judecată sau cererea de exercitare a unei căi de atac este valabilă făcută chiar dacă poartă o denumire incorectă” [art. 166 alin. (6) din CPC].

„(1) Judecătorul refuză să primească cererea de chemare în judecată dacă:

- a) cererea nu urmează a fi judecată în instanță judecătorească în procedură civilă;
- b) există o hotărâre judecătorească irevocabilă cu privire la un litigiu între aceleași părți, asupra aceluiași obiect și având aceleași temeuri sau o încheiere judecătorească prin care se admite încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau că între părți s-a încheiat o tranzacție;
- c) cererea este depusă de un organ, o organizație sau o persoană în apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale unei alte persoane, fără ca prezentul cod sau o altă lege să le delege dreptul adresării în judecată în acest scop;
- d) există o hotărâre a judecării arbitrale, obligatorie pentru părți, cu privire la litigiul dintre aceleași părți, asupra aceluiași obiect și având aceleași temeuri, cu excepția cazurilor în care judecata a respins cererea de eliberare a titlului de executare silită a hotărârii judecării arbitrale sau a desființat hotărârea arbitrală;
- e) reclamantului și/sau pârâtului îi lipsește capacitatea de folosință [...].

(2) În decursul a 5 zile de la data repartizării cererii de chemare în judecată, judecătorul dispune, printr-o încheiere motivată, refuzul de primire a cererii și remite reclamantului încheierea și cererea cu toate documentele anexate. Încheierea poate fi atacată cu recurs.

Refuzul judecătorului de a primi cererea de chemare în judecată exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant, cu aceeași acțiune împotriva aceluiași pârât, cu același obiect și aceleași temeuri” (art. 169 din CPC).

Asigurarea acțiunii

Aplicarea interdicției judiciare temporare (în cele mai dese cazuri, numită „asigurarea acțiunii”) este un instrument foarte important care poate fi folosit în cauzele legate de probleme de mediu, mai ales atunci când este contestată eliberarea unor autorizații și licențe.

Judecătorul aplică interdicția judiciară temporară la cererea reclamantului. În litigiile privind probleme de mediu, aceasta înseamnă, de obicei, decizia cu privire la **interdicția unei acțiuni anume cu scopul asigurării executării viitoarei hotărâri judecătorești**. Asigurarea acțiunii se poate solicita fie concomitent cu înaintarea cererii de chemare în judecată, fiind înserată în conținutul acesteia, fie printr-un act separat, anexat la aceasta sau depus ulterior.

În scopul asigurării acțiunii, judecătorul sau **instanța de judecată este în drept:**

a) **să pună sechestrul** pe averea sau sumele de bani care aparțin pârâtului, inclusiv cele aflate la alte persoane;

b) **să interzică pârâtului** anumite acțiuni;

c) **să interzică altor persoane** să efectueze anumite acțiuni față de obiectul disputei, inclusiv să transmită averea către pârât sau să îndeplinească față de el alte obligațiuni.

În cazul încălcării interdicțiilor indicate, vinovații sunt supuși unei amenzi în mărime de la 10 la 20 unități convenționale (o unitate convențională egalează cu 20 de lei). În afară de aceasta, **reclamantul este în drept să ceară** compensarea de către persoanele vinovate a daunelor cauzate prin neîndeplinirea hotărârii instanței de judecată privitor la asigurarea acțiunii.

Cererea cu privire la asigurarea acțiunii este soluționată de judecător sau de instanța de judecată care examinează cauza în ziua depunerii ei, fără a-l informa pe pârât și pe alți participanți la proces, despre care fapt judecătorul sau instanța de judecată emite o decizie aparte. Decizia instanței de judecată cu privire la asigurarea acțiunii este executată imediat. În baza ei, judecătorul sau instanța de judecată emite titlul executoriu.

Conform legii, **pârâtul este în drept**, după intrarea în vigoare a deciziei de respingere a acțiunii, să intenteze împotriva reclamantului o acțiune cu privire la compensarea daunelor cauzate lui (pârâtului) de măsurile de asigurare a acțiunii întreprinse la solicitarea reclamantului.

Argumente contra: în urma aplicării interdicției judiciare temporare, decizia contestată nu poate fi executată imediat. Dacă a fost eliberată o autorizație, reclamantul va trebui să aștepte până când judecata va hotărî dacă procedura dată a fost justă sau dacă condițiile au corespuns legii. În acest caz, pârâtul poate cere ca reclamantul să depună o cauțiune. Altă variantă este ca beneficiarul autorizației să intenteze o acțiune reconvențională.

Argumente pro: partea pozitivă este că aplicarea interdicției judiciare temporare vă va scuti de dificultăți în cazul în care decizia va fi, dintr-un motiv sau altul, recunoscută greșită. Ce trebuie de întreprins dacă instanța va hotărî că condițiile de acordare a autorizației trebuie reexamineate, însă beneficiarul autorizației deja a îndeplinit condițiile prezentate? Aceasta va crea probleme suplimentare și beneficiarului autorizației.

RECOMANDARE

Înainte ca dvs. sau beneficiarul să cereți obligația de garanție, trebuie să fiți sigur că veți câștiga procesul. Trebuie, de asemenea, de ținut minte că beneficiarul autorizației, posibil, este o companie care își poate permite să aștepte până când situația se va rezolva, în timp ce reclamantul (cetățean de rînd sau organizație necomercială) nu-și poate permite să depună o cauțiune mare.

O formă specifică de asigurare a acțiunii este sistarea executării actului administrativ contestat, dacă cererea de sistare a fost depusă în instanța de contencios administrativ împreună cu cererea de chemare în judecată.

- ! Dacă aveți suficiente dovezi ale inevitabilității cauzării unui prejudiciu, atunci, pentru a-l evita, instanța administrativă poate adopta o decizie cu privire la întreruperea executării actului administrativ din propria ei inițiativă.

Obstacolele în calea acțiunii în judecată

Articolul 9 alin. (5) al Convenției cere țărilor semnatare să instituie mecanisme corespunzătoare de înlăturare a obstacolelor în calea accesului la justiție. Două probleme esențiale ale acestui domeniu sunt **lipsa de independență a instanțelor de judecată și lipsa încrederii** în sistemul judiciar. Un mijloc eficient de a depăși ambele probleme este **perfecționarea profesională a judecătorilor** în domeniul legislației mediului și crearea precedentelor.

La nivelul practic există alte câteva obstacole.

Cheltuielile

Deși pentru cauzele examinate în procedura contenciosului administrativ nu se percep taxe (taxa de stat), totuși cheltuielile pentru intentarea unei acțiuni sunt o problemă acolo unde sunt examinate dosarele privind apărarea drepturilor **civile (de mediu)**.

La cheltuielile legate de examinarea cauzei se referă:

- a) sumele ce urmează a fi achitate martorilor, experților și specialiștilor;
- b) cheltuielile pentru realizarea cercetării pe teren;
- c) cheltuielile pentru înștiințarea și citarea părților în instanța de judecată;
- d) cheltuielile pentru deplasare și cazare, suportate de către părți și alți participanți la proces în legătură cu prezentarea în instanța de judecată;
- e) cheltuielile pentru achitarea serviciilor prestate de către traducători, interpreți, suportate de către cetățenii străini și apatrizi, în cazul în care acordurile internaționale la care Republica Moldova este parte nu prevăd altfel;
- f) cheltuielile pentru căutarea pârâtului;
- g) cheltuielile pentru efectuarea expertizei;
- h) cheltuielile pentru executarea actelor judiciare;
- i) cheltuielile pentru asistență juridică;
- k) alte cheltuieli necesare, suportate de instanța de judecată și participanții la proces.

Prima problemă apare în acele cazuri când se cere acoperirea **pagubelor** (cauzate în urma unei contravenții civile) – în astfel de cauze taxa judiciară constituie un procent anumit din **costul total al acțiunii** (costul acțiunii).

A doua problemă se referă la **cheltuielile legate de remunerarea experților, specialiștilor**, iar uneori – de asistență juridică. Aceste cheltuieli, într-adevăr, pot fi foarte mari, mai ales dacă e vorba de o cauză complexă, care cere o anchetare detaliată.

STUDIUL DE CAZ

Cazul Sosnivka este un exemplu tipic în această privință și demonstrează în ce mod cheltuielile pot deveni obstacolul principal în accesul la justiție. În or. ucrainean de mineri Sosnivka medicii au depistat, la sfârșitul anilor '80, un nivel considerabil de hipoplazie și fluoroză la copii. Investigațiile ulterioare și testele au demonstrat că această problemă a fost cauzată de concentrația înaltă a fluorului în apa potabilă din localitate. Problema se agravase, întrucât au fost semnalate cazuri de îmbolnăvire și printre mături, în special la femei gravide și oameni în etate. Guvernul a demarat un program de livrare de containere cu apă potabilă din raionul vecin și de distribuire a apei locuitorilor din oraș. Problema consta în faptul că, în pofida caracterului evident al daunelor, cauza rămânea necunoscută. Au fost înaintate câteva versiuni: scurgeri de la fabrica de concentrare a cărbunelui, de la depozitul de combustibil de rachete, rămas de la o fostă bază militară sovietică desființată ș.a. Locuitorii au vrut să intenteze o acțiune, ca să le fie compensate parțial cheltuielile pentru serviciile medicale și ca să fie restabilită calitatea apelor subterane. Dar această inițiativă a întâmpinat un obstacol: evaluarea financiară a arătat că suma cheltuielilor judiciare va constitui circa 5 000 euro, ceea ce era costisitor pentru locuitorii unei regiuni cu un nivel înalt al șomajului.

Factorul social

Acolo unde deciziile se referă la sistarea activității sau la întreruperea ei pe un termen nelimitat ori la contestarea deciziilor cu privire la eliberarea autorizațiilor pentru folosirea terenurilor și utilajelor, factorul **profitului social** deseori prevalează asupra grijii pentru protecția mediului înconjurător. Astfel, locuitorii, majoritatea cărora lucrau la aceste întreprinderi, trebuiau să aleagă între un venit minim stabil și un eventual faliment al fabricii, întrucât anume ea trebuia să plătească despăgubirile și să-i asigure cu apă potabilă pe copiii lor. E o alegere grea, mai ales dacă la toate acestea se adaugă și factorul neîncrederii în justiție, precum și tehnica complicată a anchetării acestei cauze.

Cauțiunile de garanție

Depunerea unei cauțiuni de garanție în cazul când se presupune asigurarea acțiunii deseori împiedică reclamanții să obțină **mijloace eficiente** de apărare a dreptului lor de acces la justiție. Dacă, totuși, considerați că aveți măcar cea mai mică șansă ca decizia să poată fi schimbată de hotărârea judecătii, atunci nu solicitați fixarea cauțiunii de garanție. Întreruperea acțiunii deciziei poate, în cele din urmă, **să vă ajute să executați** dispoziția judecătii.

Termenele

Una dintre sarcinile de bază în activitatea instanțelor judecătorești este respectarea termenului rezonabil de judecare a cauzelor. De aceasta depinde posibilitatea cetățenilor de a-și realiza dreptul constituțional privind satisfacția efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele lor legitime. În conformitate cu prevederile art. 6 din Convenția Europeană pentru apărarea Drepturilor Omului și a libertăților fundamentale, orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale de către o instanță independentă și imparțială. Convenția Aarhus reiterează această garanție procedurală care derivă din dreptul la un proces echitabil și anume, respectarea termenului rezonabil în examinarea cauzelor și evitarea tergiversării procedurii judiciare. Tergiversarea se întâmplă din cauza mai multor factori: amânarea excesivă a ședințelor de judecată; abuzul în utilizarea căilor de atac de către părțile în proces; efectuarea actelor de expertiză pe perioade îndelungate etc. Orice persoană fizică sau juridică ce consideră că i-a fost încălcat dreptul la judecarea în termen rezonabil a cauzei sau dreptul la executarea în termen rezonabil a hotărârii judecătorești poate adresa în instanță de judecată o cerere de chemare în judecată privind constatarea unei astfel de încălcări și repararea prejudiciului cauzat prin această încălcare, în condițiile stabilite de prezenta lege și de legislația procesuală civilă.



3.3. ACȚIUNI STRATEGICE CONTRA PARTICIPĂRII PUBLICULUI (ASCPP)¹

În timp ce publicul (persoane fizice sau ONG-uri) poate intenta acțiuni împotriva autorităților publice și companiilor particulare privind încălcarea dreptului la participare a publicului și a legislației în materie de mediu, unele întreprinderi particulare sau chiar autoritățile publice folosesc instanțele de judecată pentru a împiedica procesul de participare activă a publicului.

Un exemplu de ASCPP poate fi găsit în *Ghidul cu privire la problemele accesului la justiție*. În Kazahstan, un laborator care a efectuat EIM în cadrul unui proiect l-a acționat în judecată pe un membru ONG care a contestat rezultatele în cursul unei dezbateri publice. Acest laborator a intentat o acțiune bazată pe faptul că, declarând despre inexactitatea investigațiilor, activistul a adus prejudiciu reputației și daune materiale laboratorului dat. Dosarul a fost transmis instanței de judecată și, după examinări îndelungate, a fost clasat fără soluționarea conflictului pentru niciuna dintre părți. Cu toate acestea, pârâta a cheltuit o anumită sumă de bani pentru a plăti avocatul și a pierdut mult timp ca să-și apere în proces dreptul la opinie. Acest caz este o ASCPP tipică. Scopul acestor dezbateri judiciare este nu atât perceperea compensației, cât:

a) împovărarea reprezentanților publicului care participă la judecată cu proceduri judiciare lungi, demoralizatoare și alambicate, sustrăgându-le, de fapt, atenția de la procesul de adoptare a deciziilor la care intenționau să ia parte;

b) crearea efectului de panică – a atmosferei în care cei care doresc să participe la procesul dat sau la altul să se gândească foarte bine dacă are rost să facă acest lucru, deoarece există temeri că împotriva lor va fi intentat un dosar pentru curajul de aș fi expus părerile proprii și de a contesta anumite decizii și propuneri.

Ce poate întreprinde Guvernul?

Deși ASCPP încă nu au căpătat o răspândire atât de largă în țările Parteneriatului Estic, în alte regiuni ele sunt mai frecvente. De fapt, ele reprezintă niște încercări imorale de a zădărnici participarea publicului și de a strangula opinia publică. Toate țările trebuie **să elaboreze o legislație cu directive precise**. Aceasta

¹ În varianta engleză, abrevierea termenului Strategic Lawsuits against Public Participation corespunde cuvântului „palmă” (SLAPP). Respectiv, acțiunile reconvenționale (a se vedea mai jos) pot fi traduse ca „o palmă drept răspuns” (SLAPP back).

le va ajuta judecătorilor să ia, la primele etape ale dezbaterilor judiciare, decizii privitor la inadmisibilitatea intentării unei acțiuni – din cauza că se face abuz de normele procedurale și de lipsa argumentărilor necesare.

Ce poate face publicul?

Unica metodă efectivă împotriva ASCPP este o **ASCPP reconvențională**: intentarea unei acțiuni reconvenționale (acțiunea pârâtului contra reclamantului) cu afirmarea că scopul principal al ASCPP rezidă în zădărnicierea participării publicului și cu cererea de recuperare a cheltuielilor (de exemplu remunerarea experților și a asistenței juridice).

Ce pot întreprinde instanțele de judecată?

Instanțele de judecată dispun de mai multe posibilități pentru a împiedica părțile în proces (persoane particulare sau, în anumite cazuri, autorități publice) să facă abuz de sistemul judiciar și să împiedice participarea publicului. ASCPP reprezintă o acțiune care abuzează de sistemul judiciar și denotă o lipsă totală de respect față de instanța de judecată. Dacă acest fapt va fi **clar recunoscut și reflectat în deciziile judiciare** care se referă la ASCPP, atunci astfel de practici nu vor mai căpăta amploare și răspândire.

3.4. OBLIGAȚIE ȘI RESPONSABILITATE

Legislația oricărei țări care se vrea a fi o societate democratică îi tratează pe funcționarii publici ca pe niște **slugi ale poporului**. Ei **poartă răspundere** pentru acțiunile lor, îndeplinind atribuțiile ce le-au fost încredințate. Deci, în ce privește acțiunile lor, „slugile poporului” trebuie să fie **subordonate** acestui popor. **Această subordonare** este asigurată datorită existenței procedurilor de reexaminare și **formării responsabilității personale și colective** a funcționarilor publici și autorităților publice.

Prevederile naționale privind obligațiile și responsabilitățile funcționarilor publici

Legislația despre drepturile și obligațiile funcționarilor publici se constituie din: Legea serviciului public, nr. 158 din 04.07.2008 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 230-232), Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 cu privire la administrația publică locală (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 32-35), actele normative corespunzătoare, care determină obligațiile concrete ale funcționarilor publici. Unele dintre legile respective sunt formulate drept **legi anticorupție**. Acestea și altele constituie mijloace sigure de asigurare a funcționării impecabile a serviciului public.

În cazul în care funcționarul public poartă răspundere pentru exercitarea unor îndatoriri de serviciu specifice și nu face față acestora sau le îndeplinește în mod neregulat și neglijent, șeful lui, organul ierarhic superior, instanța de judecată sau toate împreună pot lua măsuri pentru restabilirea ordinii corecte a lucrurilor și, dacă e necesar, să asigure sancționarea funcționarului în cauză.

De obicei, legislația care reglementează aceste chestiuni prevede răspunderea disciplinară sau administrativă, precum și civilă, iar în cazuri excepționale – răspunderea penală.

3.4.1. Răspunderea contravențională

Acțiunile sau inacțiunile funcționarilor publici pot fi reexaminare conform procedurii prealabile în contenciosul administrativ. Dacă activitatea a fost recunoscută ca fiind incorectă, organul care efectuează reexaminarea (autoritatea ierarhic superioară sau instanța de judecată) trebuie să restabilească **starea inițială a lucrurilor** și, de asemenea, poate dispune **tragerea la răspundere contravențională** a funcționarului ale cărui acțiuni sau inacțiuni au fost contestate.

Astfel, funcționarul public care refuză să ofere informația solicitată poate fi tras la răspundere contravențională. Astfel, art. 71 al Codului contravențional stabilește răspunderea persoanei cu funcție de răspundere pentru încălcarea intenționată a dispozițiilor legale privind accesul la informație sau a celor cu privire la petiționare. Această faptă se sancționează cu amendă de la 30 la 50 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere. Prezentarea, la solicitare, a unui răspuns cu date vădit eronate se sancționează cu amendă de la 45 la 55 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere.

3.4.2. Răspunderea disciplinară

Sancțiunile (sau măsurile) disciplinare sunt reglementate de actele normative cu privire la funcționarii publici și de legislația muncii. În ele se dispune clar **când** anume funcționarul poate fi tras la răspundere administrativă (de exemplu, în caz de neîndeplinire în mod repetat a obligațiilor de serviciu, de încălcare conștientă a legii și a îndatoririlor sale), cine poate să-l sancționeze (administrația sau persoana oficială ierarhic superioară) și **ce măsuri** pot fi luate împotriva lui (de exemplu mustrarea, retrogradarea sau, în cazuri excepționale, concedierea).

Orice sancțiune disciplinară **poate fi contestată** de funcționarul public și **poate fi anulată** (de exemplu, de persoana oficială ierarhic superioară persoanei care a aplicat sancțiunea sau de instanța de judecată).

3.4.3. Răspunderea civilă

Funcționarul sau **autoritatea publică** care a adoptat decizia poate fi trasă la **răspundere civilă pentru orice daună** cauzată de acțiunea sau inacțiunea sa. Răspunderea civilă poate **însoți** orice măsură contravențională, disciplinară sau penală. Există două tipuri de motive care determină tragerea la răspundere civilă:

1. **dauna fizică și materială cauzată** – de exemplu, într-o situație neprevăzută, populației sinistrate nu i-a fost oferită la moment informația necesară, aceasta condiționând cauzarea de prejudicii sănătății sau averii; în acest caz, victimele pot intenta o acțiune civilă, cerând compensarea prejudiciilor;

2. **dauna morală** – prejudiciu care e greu de demonstrat și de evaluat, dar care poate fi mai grav pentru reclamant decât orice daune materiale. Drept exemplu poate servi interdicția (împiedicarea) unei persoane fizice de a participa la procedura de luare a deciziilor din prejudecăți etnice, rasiale sau sociale. Această persoană poate depune o contestație cu privire la încălcarea drepturilor sale procedurale, precum și la faptul că i-au fost cauzate daune morale. Dacă instanța va lua o decizie în favoarea reclamantului, el poate primi și o compensație pentru prejudiciul „nematerial”, dar real, adus demnității sale de om.

Reclamantul, de obicei, numește din timp suma compensației cerute, dar mărimea finală a sumei se stabilește de către judecător (instanța poate decide achitarea sumei solicitate, a unei sume mai mici sau, în unele cazuri, a unei sume mai mari).

Cine plătește?

De regulă, dacă dauna a fost cauzată ca urmare a acțiunii sau a inacțiunii funcționarului public, răspunderea o poartă autoritatea pe care el o reprezintă. De exemplu, dacă dauna a fost cauzată pe motiv că funcționarul, lucrător de răspundere la minister, nu a întreprins măsurile de rigoare și nu a informat publicul despre situația de avarie, acest minister va fi obligat să plătească compensația. Ulterior, ministerul are dreptul să intenteze o **acțiunereconvențională** (de regres) împotriva **funcționarului** vinovat și să ceară ca aceste cheltuieli să fie **reținute din veniturile** lui. Mai mult, autoritatea publică îi poate aplica acestui funcționar sancțiuni disciplinare sau de altă natură.

3.4.4. Răspunderea penală

Infrațiunile ecologice sunt faptele ce prezintă un pericol social, săvârșite cu vinovăție și prevăzute de legea penală la capitolul „Infrațiuni Ecologice”. Conform practicii judiciare cele mai dese infrațiuni ecologice sunt: vânătoarea ilegală, tăierea ilicită a pădurilor sau pescuitul practicat în perioadele și zonele de prohibiție. Există cazuri când o acțiune penală poate fi intentată împotriva unui funcționar public. De exemplu, articolul 225 al Codului penal (Monitorul Oficial, nr. 128-129, 2002) stabilește răspunderea pentru tăinuirea intenționată de către o persoană cu funcție de răspundere sau de către o persoană care gestionează o organizație comercială, obștească ori altă organizație nestatală ori de către o persoană juridică a datelor sau prezentarea intenționată a datelor neautentice despre avariile cu poluare excesivă a mediului, cu poluare radioactivă, chimică și bacteriologică sau cu alte urmări periculoase pentru sănătatea și viața populației, precum și pentru tăinuirea datelor despre starea sănătății populației afectate de poluarea mediului, dacă aceste acțiuni au provocat din imprudență:

- a) îmbolnăvirea în masă a oamenilor;
- b) pieirea în masă a animalelor;
- c) decesul persoanei;
- d) alte urmări grave.

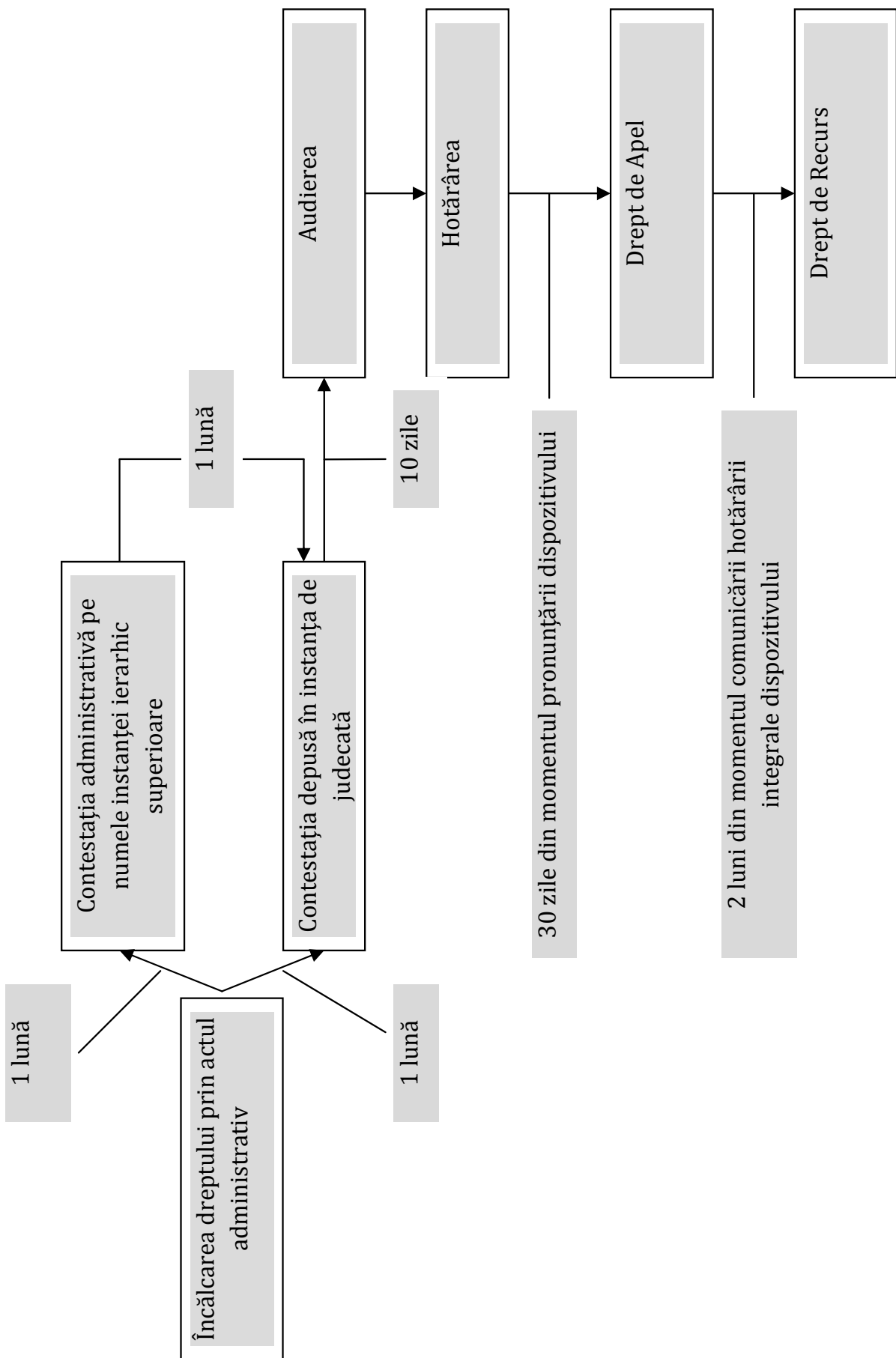
Această faptă se pedepsește cu o amendă în mărime de la 300 la 800 unități convenționale sau cu închisoare pe un termen de la 3 la 7 ani cu privarea, în ambele cazuri, de dreptul de a ocupa anumite funcții și de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani, iar persoana juridică este pedepsită cu o amendă în mărime de la 1000 la 3000 unități convenționale, cu privarea de dreptul de a exercita anumite activități.

Cauza penală poate fi intentată numai de procuror sau de organele de drept în numele statului. Procurorul poate intenta un astfel de dosar:

- din **oficiu** sau
- în legătură cu o **contestație** depusă de o instituție de stat sau de către o persoană particulară.

În realitate, cauzele penale care se referă la protecția mediului înconjurător sunt la moment extrem de rare, pe motiv că daunele cauzate de acțiunile ilegale trebuie să fie foarte grave și acuzarea trebuie să dispună de probe materiale (sau de altă natură) suficiente pentru a demonstra culpa persoanei (persoanelor) învinuite.

Schema 2. Contestarea acțiunilor sau inacțiunilor organelor de stat



3.5. PROCESUL INTERNAȚIONAL

La nivel internațional, de asemenea, există o serie de mecanisme judiciare de contestare. Activitatea lor obligă guvernele să execute cerințele Convenției. Mai mult, ele acordă posibilitatea alegerii mijloacelor de apărare în caz dacă mecanismele interne ale accesului cetățenilor la justiție nu funcționează.

Măsurile din cadrul *mecanismului de conformitate* al Convenției de la Aarhus capătă, de regulă, forma unor *recomandări pentru ameliorarea situației*. Influența lor se intensifică datorită *recunoașterii internaționale* a faptului că statul semnatar al Convenției nu-și onorează obligațiile asumate. În afară de aceasta, deciziile cu privire la drepturile omului sunt obligatorii pentru a fi executate de către guvernele statelor.



3.5.1. Mecanismul de conformitate al Convenției de la Aarhus

Menirea Convenției de la Aarhus este stabilirea de către părți a unor standarde minime, comune, privind accesul la informație, participarea publicului în procesul decizional și accesul la justiție în probleme de mediu. Scopurile și obiectivele convenției pot fi atinse doar dacă fiecare parte va respecta aceste prevederi. În vederea respectării dreptului de acces la informație în materie de mediu, accesul la justiție în probleme de mediu, participarea publicului la luarea deciziilor de mediu, convenția Aarhus a prescris implementarea unui mecanism de revizuire a conformității. Potrivit mecanismului de Conformitate, publicul are posibilitatea de a sesiza direct un comitet de juriști experți, abilitați să examineze fondul cauzei, precum și toate preocupările legate de respectarea prevederilor legale consfințite în convenția Aarhus.

Modalitățile de revizuire a conformității trebuie să fie stabilite prin consens de către toate părțile. Convenția prevede ca aceste măsuri să fie extrajudiciare și cu caracter consultativ. Scopul implementării unui mecanism eficient de verificare a conformității nu este de a arăta cu degetul la părțile care au încălcat prevederile Convenției, ci să depisteze erorile comise de către părți, pentru a le corecta. Comparativ cu regimurile de conformitate care au existat la momentul în care Convenția a fost adoptată, una dintre cele mai inovatoare elemente a fost cerința de implicare a publicului.

De obicei, monitorizarea conformității în temeiul unei convenții se efectuează de către părți, fie prin întâlnirile lor sau organismele lor subsidiare, sau de către organizațiile internaționale. Astfel, instituțiile internaționale nu se limitează la un rol pasiv în calitate de beneficiari de informații. În multe cazuri, acestea sunt îndreptățite să se ocupe de constatarea faptelor sau de cercetare, furnizând o bază științifică esențială pentru adoptarea de măsuri și formularea politicilor. Ele pot oferi, de asemenea, o măsură de verificare independentă a informațiilor furnizate de către părți.

Comitetul de conformitate

Comitetul de conformitate a Convenției de la Aarhus este un organism extrajudiciar și consultativ creat pentru a îndeplini cerința de la articolul 15 din Convenția Aarhus, și anume, examinarea și verificarea conformării cu prevederile prezentei Convenții.

Mecanismul de conformitate al Convenției de la Aarhus a fost elaborat și adoptat la prima Conferință a Reprezentanților Părților (anul 2002). Acest mecanism este foarte progresist și constructiv. Parțial, aceasta se datorează caracterului deosebit al Convenției înseși. Pentru părțile acordurilor internaționale e tipic faptul că ele se conduc de anumite standarde după care apreciază conformarea cu prevederile asumate. De aceea a fost nevoie de un mecanism de examinare a conformării activității lor cu prevederile Convenției.

Drept instrumente de evaluare a conformității pot fi: raportarea, constatarea faptelor, cercetarea și plângerea.

Raportarea are menirea de a permite părților și publicului de a revizui și a evalua impactul tratatului și a monitoriza progresul.

Constatarea faptelor și cercetarea permite colectarea de informații atunci când acestea sunt necesare.

Plângerea are menirea de a permite părților și în unele cazuri, publicului de a ridica probleme de neconformitate.

Desemnarea membrilor Comitetului pentru problemele conformității

Cine poate desemna?

Comitetul este compus din opt experți numiți de părți, precum și de ONG-urile de mediu. Guvernul sau ONG-ul de mediu, trebuie să corespundă cerințelor prevăzute de Convenția de la Aarhus. Astfel, ONG-ul trebuie să prevadă ca obiect de activitate protecția mediului și să fie recunoscut în conformitate cu legislația națională (în majoritatea țărilor, se cere ca organizația neguvernamentală să fie înregistrată).

Cine poate fi desemnat?

În calitate de membru al Comitetului de conformitate poate fi desemnat cetățeanul unui stat semnatar al Convenției de la Aarhus. Candidatul trebuie să aibă o reputație impecabilă în domeniul acoperit de Convenție. E de dorit, deși nu este obligatoriu, ca acest candidat să aibă experiență juridică.

Cum poate fi înaintată candidatura?

Pentru înaintarea candidaturii, CV-ul candidatului (circa 600 de cuvinte) și materialele anexate relevante trebuie prezentate la Secretariatul Convenției cu trei luni înaintea următoarei conferințe a părților.

Mecanismul existent poate fi divizat în două părți principale:

I. Dărilor de seamă despre conformitate

În baza criteriilor binedefinite, fiecare stat parte trebuie să autoaprecieze rezultatele executării Convenției. Ulterior, rezultatele evaluării efectuate sunt prezentate la fiecare conferință a părților și este comunicată tuturor părților, publicului și tuturor persoanelor interesate.

II. Implicarea publicului

Există două modalități de participare a publicului la întocmirea dărilor de seamă despre conformitate.

1) Cea mai eficientă modalitate pentru autoritățile publice care trebuie să raporteze în fața adunării părților (de regulă – ministerele mediului, prin punctele de contact ale Convenției de la Aarhus) sunt consultațiile cu publicul. Aceasta se face în felul următor:

a) stimularea acordării posibilității publicului de a face comentarii cu privire la faptul în ce măsură legislația și practica națională corespund cerințelor Convenției;

b) prezentarea proiectului dării de seamă oficiale în fața publicului, pentru ca acesta să-și expună părerea.

2) Dacă este imposibil de asigurat legătura inversă sau de obținut comentarii la darea de seamă oficială sau dacă concluziile formulate în darea de seamă nu sunt satisfăcătoare, publicul poate pregăti (de obicei, prin procesul organizat de ONG-uri) așa-numita „dare de seamă alternativă”, care evaluează rezultatele activității țării din punctul de vedere al publicului. Mai apoi această dare de seamă este transmisă conferinței părților, prin Secretariatul Convenției, la oficiul CEE/ONU din Geneva.

Cine pregătește darea de seamă?

Darea de seamă despre conformitate e pregătită de Guvernul țării. De regulă, acest proces este coordonat cu Centrul de coordonare (coordonatorul) pentru problemele Convenției de la Aarhus de pe lângă Ministerul Mediului. Se recomandă ca acest coordonator să culegă informația necesară nu numai în cadrul ministerului propriu-zis, dar să apeleze și la experiența altor ministere și autorități publice care adoptă decizii în probleme de mediu (Ministerele Sănătății, Industriei, Agriculturii, precum și alte ministere, filialele lor regionale, autoritățile administrației publice locale și sistemul judiciar). Din motivele sus-menționate, dar și pentru obținerea unei dări de seamă obiective și ample, care să reflecte situația reală, se recomandă de antrenat organizațiile obștești care au ca obiect de activitate protecția mediului la alcătuirea acestei dări de seamă.

Unde se prezintă?

Darea de seamă despre conformitate, prin intermediul Secretariatului Convenției, se prezintă Conferinței Părților pentru a fi supusă examinării de Comitetul pentru problemele concordantei. Pentru a primi informația necesară despre datele exacte de prezentare a dărilor de seamă, adresați-vă pe site-ul www.unece.org/env/pp, în cadrul Mecanismului de conformitate.

Prezentarea sistematică a dărilor de seamă despre conformitate și publicarea lor sunt destinate stimulării părților întru executarea prevederilor Convenției. Fiecare parte trebuie să ia măsurile legislative necesare în vederea asigurării unei concordante dintre legislația națională cu standardele Convenției de la Aarhus.

Mecanismul de conformitate poate fi sesizat în patru moduri:

1. O parte poate depune o cerere cu privire la respectarea de către o altă parte; În conformitate cu punctele 15 și 16 din anexa la Decizia I / 7 din prima sesiune a Reuniunii Părților la Convenția de la Aarhus, o cerere poate fi adusă în fața Comitetului de una sau mai multe părți care au rezerve cu privire la respectarea unei alte părți a obligațiilor asumate în temeiul Convenției. O astfel de cerere se adresează în scris secretariatului însoțită de toate informațiile relevante. Secretariatul, în termen de două săptămâni de la primirea cererii, trimite o copie a acesteia, părții a cărei conformitate este în discuție. Orice răspuns și informații de sprijin se depun la secretariat și la părțile implicate în termen de trei luni sau un termen mai lung în dependență de circumstanțele unui caz, dar în nici un caz mai târziu de șase luni. Secretariatul va transmite Comitetului cererea și răspunsul, precum și toate informațiile adiționale. Comitetul, va lua în considerare problema cât mai curând posibil.

2. O parte poate depune o cerere cu privire la propria sa conformitate; (În cazul respectiv, secretariatul informează Comitetul cu privire la cererea dată și o pune la dispoziția Comitetului fără întârziere, chiar și în cazul în care se consideră că cererea nu este completă și lipsesc informații esențiale. În unele cazuri, Comitetul poate să-și bazeze deliberările numai pe informațiile incluse în cerere; în altele, acesta poate decide să adune informații de la alte surse, în conformitate cu punctul 25 a anexa la Decizia I / 7. Partea care a depus cererea este notificată cu privire la orice reuniune a Comitetului la care problema respectivă va fi discutată și a dreptului său de a fi reprezentată la astfel de reuniuni, în conformitate cu punctul 32 din anexa la Decizia I /

3. Secretariatul poate face o sesizare la Comisie; (Atunci când există îndoieli cu privire la situația dintr-o anumită țară, secretariatul poate solicita informații de la partea în cauză. Totodată, secretariatul poate consulta Comitetul înainte de a solicita informații de la o parte, în contextul mecanismului de conformitate, în cazul care consideră că acest lucru este util. În unele cazuri, acest lucru poate duce la faptul că Comitetul va solicita secretariatului să caute informații de la partea în cauză. Secretariatul poate deveni conștient de o posibilă nerespectare a prevederilor legale consfințite în Convenția de la Aarhus în diverse moduri, (de exemplu, prin corespondență, conversații, ziar, etc), sesizările oficiale de către secretariat se bazează numai pe informații care sunt publicate sau transmise într-o formă scrisă.

4. Membrii publicului pot face comunicări privind respectarea convenției de către părți. (Orice membru al publicului, adică orice persoană fizică sau juridică, poate depune o comunicare către Comisie. Persoana care depune o cerere (denumit în continuare comunicantul), nu este necesar să fie cetățean al statului parte în cauză, sau, în cazul unei organizații, să se bazeze pe partea în cauză. Cererea trebuie să furnizeze informații de bază - numele și datele de contact - privind identitatea comunicantul, dacă acesta este un individ sau o organizație. În cazul în care comunicantul reprezintă o organizație înregistrată, cererea ar trebui să fie semnată de către o persoană care este autorizată legal să semneze pentru organizația respectivă. În cazul în care cererea este depusă de către un grup de persoane, trebuie să fie ales un reprezentant al grupului indicându-se datele sale personale. Comitetul nu va lua în considerare comunicările anonime. Nu este necesar ca comunicantul să fie reprezentat de un avocat sau să aibă studii juridice. Totuși, deținerea de către comunicant a unor cunoștințe juridice, poate îmbunătăți calitatea comunicării și facilita, astfel, activitatea Comitetului.

Totodată, comitetul poate examina din propria inițiativă problemele de conformitate făcând careva recomandări. Pe lângă toate, la cererea Reuniunii părților, comitetul este împuternicit să întocmească rapoarte cu privire la respectarea sau punerea în aplicare a prevederilor Convenției și să monitorizeze, să evalueze și să faciliteze punerea în aplicare și respectarea cerințelor de raportare prevăzute la articolul 10, paragraful 2, din Convenție.

Excepție: orice țară semnatară poate informa Depozitarul (instituțiile centrale ale ONU din New York) despre faptul că ea nu este de acord ca Comitetul să supravegheze gradul concordanței sale cu cerințele în decurs de cel mult 4 ani. Acest așa-numit „regulament despre exceptare” este creat pentru ca țările semnatară să aibă posibilitatea să-și armonizeze legislația și măsurile practice de respectare a acesteia cu cerințele Convenției. Pentru aceasta, lor li se oferă o anumită perioadă de timp. De fapt, e o prevedere de excepție, întrucât ea recunoaște de facto că statul nu respectă cerințele Convenției. Înștiințarea despre retragerea temporară dintr-un acord trebuie prezentată oficial în scris la Secția acorduri a ONU (New York) – e secția unde sunt depuse documentele despre ratificare, adoptare sau aprobare. Partea își poate retrage înștiințarea de exceptare în orice moment.

Ce trebuie să conțină o cerere

O cerere trebuie să fie întocmită în scris și cât mai concis posibil. Comunicantul ar trebui să evite informațiile care nu sunt necesare pentru a stabili existența și natura neconformității invocate. În cazul în care datorită complexității problemei și volumului de informații legate de problema respectivă comunicarea este excesiv de lungă, se recomandă ca comunicantul să includă trei pagini rezumat (maximum), cu principalele fapte ale cauzei. Cererea trebuie să conțină toate informațiile esențiale, necesare pentru a stabili presupusa neconformitate, precum și să fie clar precizat modul în care faptele prezentate constituie un caz de neconformitate cu Convenția. În cererea respectivă trebuie să fie menționat care prevederi ale Convenției partea în cauză nu le-a respectat, și să fie demonstrată o legătură între faptele prezentate și prevederile Convenției. În cerere trebuie să fie precizat dacă au fost luate măsuri pentru a folosi căile de atac disponibile în țara respectivă în vederea obținerii de despăgubiri în cazul respectiv (de exemplu proceduri administrative sau judiciare sau procedurile de apel operate de autoritățile publice, instanțele judecătorești, tribunale, ombudsman, etc), și dacă da, care măsuri au fost luate, când au fost luate și care au fost rezultatele. În cazul în care nu au fost luate măsuri, trebuie să se explice de ce nu (de exemplu, pentru că nu există căi de atac; nu au fost disponibile sau pentru că au fost prea scumpe). În mod similar, în comunicare ar trebui să fie indicat dacă problema a fost prezentată către alte organe internaționale (măsurile luate, atunci când acestea au fost luate și care au fost rezultatele). Comunicările trebuie să fie prezentate într-una din limbile oficiale ale Convenției, și anume limba engleză, franceză sau rusă. În cazul în care o comunicare este făcută în limba rusă sau franceză, secretariatul va aranja pentru traducerea în limba engleză. Comunicantului i se va oferi posibilitatea de a comenta cu privire la exactitatea traducerii în cazul în care el sau ea își dorește acest lucru.

În conformitate cu punctul 17 din anexa la Decizia I / 7 din prima sesiune a Reuniunii Părților la Convenția de la Aarhus, în cazul în care secretariatul, în special pe analiza rapoartelor prezentate în conformitate cu cerințele de raportare ale Convenției, devine conștient de posibil nerespectarea de către o parte a obligațiilor sale în temeiul Convenției, ea poate cere părții în cauză să furnizeze informațiile necesare cu privire la această chestiune. În cazul în care nu există nici un răspuns sau problema nu este rezolvată în termen de trei luni, sau un termen mai lung în dependență de circumstanțele unui caz, dar în nici un caz mai târziu de șase luni, secretariatul va aduce problema în atenția Comitetului, care trebuie să ia în considerare problema cât mai curând posibil.

În cazul în care Comitetul a primit răspuns a la cerere, comunicare sau sesizare din partea în cauză, sau, în cazul în care nici un răspuns nu a fost primit, sau în cazul în care termenul limită pentru a primi un astfel de răspuns a expirat, aceasta va verifica dacă sunt disponibile suficiente informații pentru ca acesta să fie în măsură să ia în considerare fondul cauzei, iar dacă nu, să identifice ce informații suplimentare sunt necesare.

În cazul în care există suficiente informații, se va organiza o ședință publică în vederea punerii în discuție a cauzei propriu zise. După finalizarea discuției, Comitetul de Conformitate va adopta un șir de măsuri și recomandări, luând în considerare orice observații primite de la părțile interesate și / sau comunicant.

În cazul în care Comitetul stabilește că datele prezentate de părți nu oferă informații suficiente pentru ca comitetul să ia în considerare toate aspectele legate de această problemă, Comisia poate lua una sau mai multe dintre următoarele măsuri:

- a) Poate solicita de la comunicant, partea care a depus cererea, secretariat, partea în cauză, informații suplimentare .
- b) Cu acordul părții în cauză, poate proceda la colectarea de informații;
- c) Poate solicita serviciile experților și a altor consilieri;
- d) Dacă este cazul, decide să organizeze o audiere sau o discuție.

Comitetul poate determina, în orice etapă a procesului care informații suplimentare ar trebui să fie colectate, chiar și până la recepționarea unui răspuns de către partea în cauză. Pentru a evita furnizarea de informații în ultimul minut, Comitetul poate impune un termen limită până la care informațiile trebuie să fie furnizate.

În general, orice informație nouă, substanțială, ar trebui să fie prezentată Comitetului cu cel puțin două săptămâni înainte de reuniunea la care se va discuta problema respectivă. Comitetul nu este obligat să țină seama de informațiile transmise după acest termen. Cu toate acestea, comitetul este liber să facă acest lucru, în cazul în care consideră că activitatea sa ar fi altfel împiedicată.

Discutarea și pregătirea concluziilor

De regulă, Comitetul își propune să înceapă discuția oficială cu privire la o cerere, sesizare sau comunicare de la prima întâlnire care are loc după două săptămâni de la primirea fie a unui răspuns la cerere, sesizare sau comunicarea de la partea interesată sau la expirarea termenului limită (termenul de șase luni) în cazul în care nici un răspuns nu a fost primit de atunci.

Comitetul nu va începe discuția oficială pe o cerere, sesizare sau comunicare în cadrul întâlnirilor care vor avea loc înainte de recepționarea răspunsului de la partea în cauză sau înainte de expirarea termenului aplicabil.

Când se știe că Comitetul va discuta fondul cererii, sesizării sau comunicării la o anumită întâlnire, secretariatul va notifică partea în cauză, și, după caz, partea care a depus cererea și / sau comunicantul, despre faptul că problema va fi discutată și despre dreptul lor de a participa la discuții în conformitate punctul 32 din anexa la Decizia I / 7.

Discuția/Analiza a oricărei cereri, sesizări sau comunicări are, în general, următoarea formă:

a) Introducere de către președinte și deschiderea discuției (de președintele sau raportorul pentru cazul în cazul acesta a fost desemnat);

b) Prezentări de către partea care a depus cererea, secretariat (în cazul unei sesizări) sau comunicantului, și de către partea în cauză, inclusiv posibilele propuneri comune;

c) Întrebările din cadrul Comitetului, răspunsurile din partea părții în cauză și, după caz a părții care a depus cererea, a secretariatului și / sau ale comunicantului;

d) Comentarii de la observatori, la invitația președintelui;

e) Comentarii finale de către Partea care a depus cererea, secretariat sau comunicant;

f) Observațiile finale ale părții în cauză.

Discuția poate fi încheiată într-o singură ședință, sau poate continua pe parcursul a două sau mai multe întâlniri, de exemplu, în cazul în care este nevoie ca mai multe informații să fie colectate.

Pregătirea și adoptarea concluziilor

În cazul în care Comitetul consideră că aceasta are o imagine suficient de completă a situației, se va trece fără întârziere la elaborarea proiectelor de constatări, măsuri sau recomandări. În măsura în care este posibil, încheierea discuției și elaborarea proiectelor de constatări, măsuri sau recomandări ar trebui să aibă loc în cadrul aceleiași reuniuni. În practică, din cauza numărului crescut al cererilor pe care Comitetul le primește, în vederea elaborării proiectelor de constatări pot fi încheiate una sau două ședințe, după discutarea cazului. În conformitate cu punctul 33 din anexa la Decizia I / 7 și a deciziei anterioare ale Comitetului, Comitetul întocmește proiectul de constatări, măsuri sau recomandări în ședință închisă.

Care sunt funcțiile Conferinței Părților?

În baza dării de seamă sau a recomandărilor Comitetului pentru problemele concordanței, Conferința Părților poate lua față de respectiva Parte următoarele măsuri:

- să dea sfaturi, ajutor, recomandări;
- să roage Partea să prezinte la Comitetul pentru problemele concordanței propria strategie de respectare a cerințelor;
- să recomande măsurile ce sânt necesare de întreprins în fiecare caz concret;
- să declare despre încălcarea cerințelor de către una dintre Părți;
- să avertizeze Partea;
- să anuleze privilegiile pe care i le-a acordat Părții Convenția (aceasta e, mai curînd, o prevedere standard, care nu va exercita mare influență asupra Părților. Dar în plan neoficial această procedură se poate extinde asupra asistenței tehnice oferite de Convenție Părții, de exemplu finanțarea proiectelor).

Deși toate aceste măsuri nu sunt de natură judiciară sau conflictuală, necorespunderea cerințelor este o problemă serioasă, care trebuie luată în considerație de către state. Mecanismul concordanței este, în felul acesta, un instrument eficient de organizare în cadrul Convenției.

! Comitetul de conformitate nu poate emite decizii cu caracter obligatoriu, ci mai degrabă face recomandări reuniunii părților. De la înființarea sa, Comitetul a atins o serie bogată de constatări cu privire la respectarea de către părți a Convenției Aarhus. Practica demonstrează că de cele mai multe ori, părțile încearcă să se conformeze cu recomandările Comitetului de Conformitate.

3.5.2. Curtea Europeană a Drepturilor Omului

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO) nu se ocupă nemijlocit de drepturile de mediu și de dreptul de participare a publicului la luarea deciziilor. Analiza textului Convenției Europene a Drepturilor Omului (CEDO) și al Protocoloalelor sale denotă lipsa noțiunilor „mediu înconjurător” și „drept la un mediu sănătos”. Prin urmare, dreptul la un mediu sănătos (ca și alte drepturi de mediu) nu face parte din categoria drepturilor și libertăților pe care aceasta le garantează ca atare. Însă CtEDO extinde sfera de aplicare a prevederilor CEDO și deseori atașează unui drept garantat un drept străin Convenției. Astfel, CtEDO recunoaște „prin ricoșeu” drepturile de mediu în virtutea consecințelor pe care le pot avea asupra drepturilor și libertăților garantate: dreptul la viață (art. 2); dreptul la respectarea vieții private și de familie (art. 8); dreptul la un proces echitabil și acces la justiție (art. 6); dreptul la un recurs efectiv (art. 13); dreptul la proprietate (art. 1 din Protocolul adițional nr. 1). În vederea asigurării protecției dreptului mediului, jurisprudența C.E.D.O a fixat o serie de garanții, dintre care menționăm: dreptul la informare privind calitatea mediului; dreptul la un proces echitabil; dreptul la participare a cetățenilor în luarea deciziilor de mediu.

Dacă ne referim la protecția mediului, atunci art. 2 al CEDO se aplică atunci când anumite acțiuni (inacțiuni) care pun în pericol mediul sunt atât de periculoase, încât pun sub amenințare reală viața omului.

Hotărîrea CtEDO din 30 noiembrie 2004, emisă în cauza **Öneryildiz vs Turcia** (plângerea nr. 48939/99) [<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>], a dat o nouă abordare a sintagmei „degradarea mediului” din punctul de vedere al art. 2 al CEDO.

STUDIUL DE CAZ

Fabula acestei cauze este următoarea: la un poligon de deșuri abandonat a avut loc o explozie de metan, care a provocat moartea a 39 de persoane (dintre care 9 membri ai familiei reclamantului), domiciliat ilegal în zona respectivă. Deși un raport al experților, întocmit cu circa 2 ani înaintea producerii incidentului, atenționa autoritățile locale asupra pericolului exploziei metanului acumulat în chiuveta poligonului, acestea nu au reacționat. În această cauză CtEDO a constatat violarea art. 2 al CEDO prin faptul că autoritățile locale, care cunoșteau (sau erau obligate să cunoască) despre riscul real și nemijlocit pentru viață și sănătatea oamenilor domiciliați (chiar și ilegal) în zona, erau obligate, în virtutea prevederilor art. 2 al CEDO, să întreprindă măsuri de prevenție a accidentelor și de protecție a oamenilor. Curtea, de asemenea, a reproșat autorităților faptul că nu au informat populația despre riscurile la care se expun locuind în apropiere de poligon.

Cauza care a făcut ca dreptul la un mediu sănătos să fie admis în câmpul de aplicare al art. 8 a fost **Lopez-Ostra vs Spania** [CEDO, *Lopez-Ostra c. Spaniei*, *Publications de la Cour européenne des droits de l'Homme*, seria A, vol. 303-C, 9 dec. 1994, Editura Karl Heymanns Verlag,].

STUDIU DE CAZ

Fabula: În anii '80, orașul Lorca cunoștea o dezvoltare fabuloasă a industriei de prelucrare a pielii. Astfel, în anul 1988 la o distanță de câțiva metri de domiciliul d-nei Lopez Ostra a fost construită o stație de epurare a apelor uzate și a deșeurilor. Această stație funcționa în lipsa unui permis din partea municipalității (licencia), în conformitate cu articolul 6 din Regulamentul 1961 referitor la activitățile clasificate drept perturbatoare, insalubre, nocive și periculoase („Regulamentul din 1961”), și respectarea procedurii legale, stabilite în acest scop.

Pe lângă faptul că stația respectivă a fost dată în exploatare în lipsa unei licențe corespunzătoare, ea funcționa incorect, emanând gaze și mirosuri neplăcute. Toți acești factori au avut un impact negativ asupra mediului înconjurător, provocând imediat probleme de sănătate și neplăceri mai multor locuitori din Lorca, în special, celor din cartierul reclamantei. Situația tensionantă a determinat Consiliul să ia o decizie cu privire la evacuarea locuitorilor acestui cartier, mutându-i gratuit în centrul orașului, în lunile iulie, august și septembrie 1988. În luna octombrie, reclamanta împreună cu familia sa s-au întors în apartamentul lor, unde au locuit până în luna februarie 1992.

La data de 9 septembrie 1988, în urma numeroaselor plângeri și a rapoartelor autorităților sanitare și ale Agenției pentru Mediu și Natură (Agencia para el Medio Ambiente y la Naturaleza) din regiunea Murcia, Consiliul local a dispus încetarea uneia dintre activitățile stației, de decantare a reziduurilor chimice și organice în bazinele de apă, menținând-o însă pe aceea de epurare a apelor reziduale contaminate cu crom. În pofida faptului că a fost sistată parțial activitatea stației, au continuat să persiste unele tulburări care puneau în pericol sănătatea locuitorilor.

D-na Lopez Ostra a invocat în cererea sa o încălcare a articolului 8 din Convenție, criticând o situație care s-a prelungit din cauza pasivității municipalității și a celorlalte autorități competente. Potrivit acesteia, în ciuda încetării parțiale a activității stației de epurare, la data de 9 septembrie 1988, ea continuat să genereze fum, zgomote și mirosuri puternice, care au făcut de nesuportat spațiul în care locuia și i-au provocat ei și familiei sale grave probleme de sănătate. D-na Lopez Ostra a invocat, în consecință, o încălcare a dreptului său la respectarea domiciliului.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că atingerile grave aduse mediului pot afecta bunăstarea unei persoane și o pot împiedica să se bucure de domiciliul său, afectându-i viața privată și de familie, chiar fără a pune grav în pericol sănătatea persoanei în cauză.

Curtea a observat că reclamanții au trebuit să suporte mai mult de trei ani neplăcerile cauzate de stația de epurare (înainte de a se muta), împreună cu dezavantajele pe care le implică o astfel de mutare. Ei nu s-au mutat decât atunci când au realizat că situația putea continua la nesfârșit, fapt la care s-a adăugat recomandarea pediatrului fiicei d-nei Lopez Ostra. În aceste condiții, oferta municipalității nu putea șterge complet neplăcerile și inconvenientele cauzate.

Luând în considerare circumstanțele cauzei, Curtea a condamnat Spania pentru omisiunea de a interveni în viața societății private, a cărei activitate afecta dreptul persoanelor ce locuiau în zonă de a se bucura de respectul datorat domiciliului și vieții private.

Curtea a statuat că statul spaniol nu a reușit să mențină un echilibru just între interesul de bunăstare a comunității, care reclama înființarea unei stații de epurare, și interesele persoanelor, constând în dreptul de a se bucura de respect pentru domiciliu și pentru viața familială și privată.

Prin Hotărârea emisă în cauza *Lopez-Ostra*, Curtea a reiterat obligația statelor semnatare de a asigura protecția efectivă a dreptului inclus în art. 8 alin. (1) sub aspectul dreptului la un mediu sănătos, inclusiv contra acțiunilor negative (antropice, de poluare) ale terților. Sancționarea statului reclamat pentru pasivitatea de care a dat dovadă, nereacționând prompt la violarea flagrantă a drepturilor omului și a legislației ecologice, reprezintă un alt aspect pozitiv, care, în opinia noastră, semnifică și reafirmarea obligației statelor de a garanta dreptul la un mediu sănătos nu doar în mod declarativ, ci practic, inclusiv în cazul conflictelor între subiecții privați.

În Hotărârea CtEDO din 07 mai 2002, emisă în cauza *Burdov vs Federația Rusă* (plângerea nr. 59498/00 [<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>]), Curtea a aplicat prevederile pct. 1 al art. 6 din CEDO pentru a-și motiva soluția de condamnare a statului reclamat pentru neexecutarea unei decizii de achitare a recompensei masterale, care urma să fie oferită reclamantului pentru primirea unei doze înalte de radiație în cadrul lucrărilor de lichidare a consecințelor de la stația atomoelectrică de la Cernobil. Soluția a fost motivată prin faptul că „este de neconceput ca pct. 1) al art. 6 din Convenție, reglementând detaliat garanțiile procesuale ale părților – un proces echitabil public și într-un termen rezonabil – nu ar prevedea apărarea procesului de executare a hotărârilor judecătorești. În sensul art. 6 al Convenției, exe-

cutarea hotărârilor judecătorești, emise de orice instanță, urmează a fi tratată ca componentă a procesului judiciar”.

Articolul 13 din Convenția europeană a drepturilor omului garantează dreptul la mijloace efective de apărare în instanțele naționale, „chiar și atunci când încălcarea [dreptului] s-ar datora unor persoane care au acționat în exercitarea atribuțiilor lor oficiale”. Curtea a dedus cerințele procesuale din unele prevederi ale CEDO și a reafirmat importanța accesului la justiție. Atunci când sunt dezbătute chestiuni politice importante de ordin economic sau de mediu, procesul de luare a deciziilor trebuie să fie unul transparent și să ia în calcul interesele persoanelor implicate.

În cauza **Hotton vs Marea Britanie** (Hotărârea CEDO din 2 octombrie 2001, plângerea nr.36022/97 [<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>]).

Curtea a recunoscut că dreptul la justiție reprezintă o parte componentă a procesului de luare a deciziilor în probleme de mediu.

STUDIU DE CAZ

În fapt, reclamanții care locuiesc în zona aeroportului Heathrow din Londra s-au plâns de faptul că din 1993 zgomotul produs la decolarea și aterizarea avioanelor în timpul nopții a crescut semnificativ, perturbându-le grav viața. Până în 1993, zborurile de noapte pe acest aeroport erau limitate la un număr de operațiuni. După publicarea unui raport din 1992, care constată că mărirea numărului de operațiuni aeroportuare pe timp de noapte nu va afecta viața familiilor care locuiesc în zonă și, la cererea companiilor aviatice, care aveau interese economice puternice pentru aceasta, din 1993, s-a introdus un sistem complicat de limitări în raport de nivelul zgomotului, care a condus însă la creșterea numărului de decolări și aterizări pe aeroport. Instanțele sesizate au respins acțiunea reclamanților, deși au admis faptul că viața lor în timpul nopții este afectată serios de activitatea aeroportului. În acest caz, aprecierea Curții vizează două aspecte. În primul rând, ea poate aprecia conținutul material al deciziei statului, pentru a se asigura că este compatibilă cu art. 8 și în al doilea rând, Curtea trebuie să verifice dacă procesul decizional a luat în calcul și interesele persoanelor private. În ce privește primul aspect, am menționat anterior, statul beneficiază de o marjă de apreciere ridicată. În raport de cel de-al doilea aspect, Curtea trebuie să examineze ansamblul aspectelor procedurale pentru a verifica în ce măsură interesele persoanelor private au fost luate în calcul în stabilirea politicilor și priorităților statului. Curtea constată că prin modificările intervenite în 1993, nivelul zgomotului a crescut, afectând astfel viața privată a reclamanților. Zgomotul nu a fost produs de către activitatea statului, ci de către companii private, însă Curtea amintește că în materia mediului înconjurător responsabilitatea aparține statului, astfel că ingerința în viața privată a reclamanților poate fi atribuită statului. Totodată, Curtea constată că scopul planului din 1993 a fost acela de a menține nivelul de zgomot la o intensitate rezonabilă, permițând în același timp dezvoltarea activității economice a aeroportului.

În acest context, Curtea constată că statul a limitat nivelul zgomotului la un nivel mai mic decât cel indicat în studiile comandate și că a luat mai multe măsuri pentru a-l diminua. De aceea, Curtea consideră că statul nu și-a depășit marja de apreciere. Curtea a statuat că reclamanții au putut să formuleze obiecții la adresa studiilor realizate în cauză, iar planul din 1993 a fost realizat pe baza mai multor anchete și studii care au luat în calcul și observațiile reclamanților. Pe lângă acestea Curtea a statuat că existența marilor aeroporturi internaționale, chiar în zonele urbane cu densitate mare de populație, și folosirea crescândă a avioanelor cu reacție au devenit necesare dezvoltării economice a unei țări. De aici rezultă faptul că exploatarea aeroporturilor urmărește un scop legitim, deoarece „nu se pot elimina în totalitate repercusiunile negative asupra mediului înconjurător”. Nu se contestă faptul că autoritățile sunt obligate să ia diverse măsuri pentru a ține sub un anumit control zgomotul produs de avioane. În acest caz, trebuie să se recunoască statelor o libertate de decizie semnificativă pentru că nu este în competența organismelor Convenției să se substituie autorităților naționale pentru a aprecia în ce ar putea consta politica optimă în acest domeniu social și tehnic dificil.

Prin Hotărârea CEDO din 10 aprilie 2003 (plângerea nr. 46372/99), emisă în cauza **Papastavrou vs Grecia** [<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>], Curtea a aplicat prevederile art. 1 al Protocolului nr. 1 din Convenție în litigiul dintre autorități și reclamant cu privire la reîmpădurirea unui lot de teren, reieșind din raționamentul că autoritățile nu au putut găsi o balanță echitabilă între interesele societății și drepturile reclamantului și, ca urmare, au violat norma citată.

Accesul la justiție în cazul acțiunilor sau inacțiunilor care ar putea provoca în viitor un prejudiciu mediului

Principiul precauției are drept scop aplicarea unor măsuri cu scopul de a evita producerea unui prejudiciu grav și ireversibil mediului. El pornește de la ideea că lipsa certitudinii științifice nu poate constitui un pretext pentru a nu lua măsuri vizând prevenirea atingerilor grave ori ireversibile față de mediu. Principiul precauției în materie de mediu este un principiu relativ nou fiind introdus prin tratatul de la Maastricht 1992. Aplicarea la nivel internațional a principiului precauției în materie de mediu joacă un rol esențial, garantând protecția mediului înconjurător și asigurând dreptul fiecărei persoane la un mediu sănătos.

În cazul contestării acțiunilor sau inacțiunilor ce ar putea provoca în viitor un prejudiciu mediului, petiționarul are drept sarcină să identifice potențiale efecte negative și să aducă dovezi suficiente în vederea demonstrării gradului înalt de probabilitate a producerii unei pagube. O simplă invocare a unei presupuse încălcări fără furnizare de documente care să certifice acest fapt nu se consideră o încălcare a drepturilor.

STUDIU DE CAZ

Un caz relevant în acest sens este cauza *Taura și alții c. Franței*. În cazul *Taura c. Franța*, 70 de reclamanți, locuitorii din Polinezia Franceză, au invocat că prin reluarea experimentelor nucleare franceze în oceanul Pacific, au fost aduse atingeri mediului înconjurător și sănătății. Reclamanții invocau încălcarea următoarelor articole din Convenție: articolul 2, articolul 3, articolul 8, precum și articolul 1 din Protocolul 1.

Comisia a constatat că o simplă invocare a riscurilor inerente în utilizarea energiei nucleare nu este suficient și nici nu demonstrează faptul că persoanele în cauză sunt "victime", deoarece multe activități umane generează riscuri. Reclamanții trebuiau să furnizeze toate dovezile necesare pentru a demonstra existența unui prejudiciu, dovezi care să arate un grad suficient de probabilitate de survenire a prejudiciului de mediu. Potrivit Comisiei, reclamanții nu au reușit să facă acest lucru, observând că reluarea testelor a avut doar consecințe potențiale care sunt prea îndepărtate pentru a fi considerat un act care afectează în mod direct situația lor personală.

Cauza *Taura c. Franței* demonstrează încă odată cât de complex este dreptul la un mediu sănătos și cât de dificil este de a demonstra încălcarea acestui drept esențial.

Principiul precauției este capabil să răstoarne situația chiar și în cele mai dificile situații, precum cele din cauzele *Băcilă contra României* și *Tătar împotriva României*.

În cele ce urmează vom analiza cauza *Tătar contra României* în vederea elucidării aplicării practice a principiului precauției în probleme de mediu.

Hotărârile CtEDO sunt obligatorii pentru statele semnatare ale Convenției europene a drepturilor omului.

STUDIU DE CAZ

În anul 1996 la 4 aprilie în regiunea Baia Mare, România, a fost înființată societatea comercială "Aurul" S.A., activitatea căreia consta în exploatarea minereurilor sterile neferoase. Cu toate că în anul 1993 în urma realizării unui studiu cu privire la impactul asupra mediului s-a constatat că Baia Mare reprezintă deja un oraș industrial poluat, ca urmare a unei activități industriale intense, în special în domeniul minier, în anul 1998 societatea comercială Aurul a fost dată în exploatare. Conform proiectului, exploatarea minereurilor se baza pe o tehnologie nouă, denumită „cu circuit închis”, care, în principiu, trebuia să împiedice orice deversare a deșeurilor în mediul înconjurător.

Însă, la 30 ianuarie 2000 s-a produs o catastrofă ecologică deversându-se în râul Săsar, apoi în râurile Lăpuș și Someș o cantitate mare de apă poluată care conținea, printre altele, cianură de sodiu. În decursul a 14 zile apa poluată a parcurs 800 km iar în cele din urmă, aceasta s-a deversat prin Delta Dunării în Marea Neagră.

Conform raportului Task Force Baia Mare, realizat în decembrie 2000 la cererea comisarului pentru mediu al Uniunii Europene, minele abandonate reprezentau un risc real și important pentru sănătatea oamenilor, în special pentru populațiile care locuiau în vecinătatea acestora.

În ceea ce privește cauzele accidentului, autorii raportului Task Force au identificat trei dintre acestea. O primă cauză a fost folosirea unei tehnologii de extragere a aurului bazată pe un proiect inadecvat de construcție a iazurilor de decantare. Principala critică se referea la absența unui sistem de deversare în caz de urgență. A doua cauză a fost autorizarea planurilor de construcție inadecvate și neadaptate la condițiile climatice specifice ale regiunii. Aceeași concluzie este reluată de raportul UNEP/OCHA, care evidențiază existența, contrară principiului de bază al tehnologiei „circuit închis”, a două „deschideri” în iazuri. Conform autorilor raportului, aceasta ar permite eliberarea necontrolată a unor cantități de cianură de sodiu în aer sau în apele subterane. În cele din urmă, o a treia cauză o reprezintă monitorizarea defectuoasă a amenajării iazurilor, a funcționării tehnologiei folosite și a întreținerii instalațiilor.

În urma accidentului ecologic din 2000, reclamanții Vasile Gheorghe Tătar și Paul Tătar, tata și fiu, care își aveau domiciliul, la momentul faptelor, în orașul Baia Mare, într-un cartier de locuințe situat la aproximativ 100 m de uzina de extracție și de iazul Săsar, elemente ale exploatării miniere a societății Aurul, s-au plâns Curții de la Strasbourg de faptul că procesul tehnologic utilizat de fabrica aparținând SC T. SA Baia Mare (fosta SC A. SA Baia Mare) reprezenta un pericol pentru viața lor. Ei au invocat totodată lipsă de acțiune din partea statului și anume nerealizarea de către autoritățile naționale a unor anchete și studii corespunzătoare care ar fi permis evaluarea anticipată a riscurilor ce puteau rezulta pentru aceștia și pentru apropiații lor ca urmare a păstrării domiciliului lor în vecinătatea exploatării minereurilor de aur aparținând societății Aurul.

Curtea a constat că conform principiului precauției statul are obligația de a lua toate măsurile rezonabile și adecvate pentru a proteja drepturile implicate de primul alineat al articolului 8, și mai ales, obligația de a se dota cu un cadru legislativ și administrativ apt de a preveni în mod eficient atingerile aduse mediului înconjurător și sănătății oamenilor, iar în cazul activităților periculoase de a avea în vedere riscurile ce pot rezulta. O astfel de obligație se transpune în autorizarea, punerea în funcțiune, exploatarea, securizarea și controlul respectivei activități, dar și în impunerea în sarcina celor ce desfășoară astfel de activități a unor obligații de a adopta toate acele măsuri de natură să asigure protecția efectivă a cetățenilor a căror viață riscă să fie afectată de pericolele inerente domeniului în cauză.

Un rol important este acordat de Curte și faptului că procesul decizional trebuie să implice realizarea de studii corespunzătoare, de natură a preveni și determina anticipat efectele activităților ce pot aduce atingere mediului înconjurător și drepturilor indivizilor, precum și de a asigura un just echilibru între toate interesele concurente aflate în joc.

STUDIU DE CAZ

În anul 1996 la 4 aprilie în regiunea Baia Mare, România, a fost înființată societatea comercială "Aurul" S.A., activitatea căreia consta în exploatarea minereurilor sterile neferoase. Cu toate că în anul 1993 în urma realizării unui studiu cu privire la impactul asupra mediului s-a constatat că Baia Mare reprezintă deja un oraș industrial poluat, ca urmare a unei activități industriale intense, în special în domeniul minier, în anul 1998 societatea comercială Aurul a fost dată în exploatare. Conform proiectului, exploatarea minereurilor se baza pe o tehnologie nouă, denumită „cu circuit închis”, care, în principiu, trebuia să împiedice orice deversare a deșeurilor în mediul înconjurător.

Însă, la 30 ianuarie 2000 s-a produs o catastrofă ecologică deversându-se în râul Săsar, apoi în râurile Lăpuș și Someș o cantitate mare de apă poluată care conținea, printre altele, cianură de sodiu. În decursul a 14 zile apa poluată a parcurs 800 km iar în cele din urmă, aceasta s-a deversat prin Delta Dunării în Marea Neagră.

Conform raportului Task Force Baia Mare, realizat în decembrie 2000 la cererea comisarului pentru mediu al Uniunii Europene, minele abandonate reprezentau un risc real și important pentru sănătatea oamenilor, în special pentru populațiile care locuiau în vecinătatea acestora.

În ceea ce privește cauzele accidentului, autorii raportului Task Force au identificat trei dintre acestea. O primă cauză a fost folosirea unei tehnologii de extragere a aurului bazată pe un proiect inadecvat de construcție a iazurilor de decantare. Principala critică se referea la absența unui sistem de deversare în caz de urgență. A doua cauză a fost autorizarea planurilor de construcție inadecvate și neadaptate la condițiile climatice specifice ale regiunii. Aceeași concluzie este reluată de raportul UNEP/OCHA, care evidențiază existența, contrară principiului de bază al tehnologiei „circuit închis”, a două „deschideri” în iazuri. Conform autorilor raportului, aceasta ar permite eliberarea necontrolată a unor cantități de cianură de sodiu în aer sau în apele subterane. În cele din urmă, o a treia cauză o reprezintă monitorizarea defectuoasă a amenajării iazurilor, a funcționării tehnologiei folosite și a întreținerii instalațiilor.

În urma accidentului ecologic din 2000, reclamanții Vasile Gheorghe Tătar și Paul Tătar, tata și fiu, care își aveau domiciliul, la momentul faptelor, în orașul Baia Mare, într-un cartier de locuințe situat la aproximativ 100 m de uzina de extracție și de iazul Săsar, elemente ale exploatării miniere a societății Aurul, s-au plâns Curții de la Strasbourg de faptul că procesul tehnologic utilizat de fabrica aparținând SC T. SA Baia Mare (fosta SC A. SA Baia Mare) reprezenta un pericol pentru viața lor. Ei au invocat totodată lipsă de acțiune din partea statului și anume nerealizarea de către autoritățile naționale a unor anchete și studii corespunzătoare care ar fi permis evaluarea anticipată a riscurilor ce puteau rezulta pentru aceștia și pentru apropiații lor ca urmare a păstrării domiciliului lor în vecinătatea exploatării minereurilor de aur aparținând societății Aurul.

Curtea a constatat că conform principiului precauției statul are obligația de a lua toate măsurile rezonabile și adecvate pentru a proteja drepturile implicate de primul alineat al articolului 8, și mai ales, obligația de a se dota cu un cadru legislativ și administrativ apt de a preveni în mod eficient atingerile aduse mediului înconjurător și sănătății oamenilor, iar în cazul activităților periculoase de a avea în vedere riscurile ce pot rezulta. O astfel de obligație se transpune în autorizarea, punerea în funcțiune, exploatarea, securizarea și controlul respectivei activități, dar și în impunerea în sarcina celor ce desfășoară astfel de activități a unor obligații de a adopta toate acele măsuri de natură să asigure protecția efectivă a cetățenilor a căror viață riscă să fie afectată de pericolele inerente domeniului în cauză.

Un rol important este acordat de Curte și faptului că procesul decizional trebuie să implice realizarea de studii corespunzătoare, de natură a preveni și determina anticipat efectele activităților ce pot aduce atingere mediului înconjurător și drepturilor indivizilor, precum și de a asigura un just echilibru între toate interesele concurente aflate în joc.

Prin urmare, statul român este răspunzător de a nu fi luat precauțiile necesare pentru protejarea sănătății populației și a mediului, obligație prevăzută la art. 8 din convenție.

BIBLIOGRAFIE

Literatura

- Marinescu D., Tratatul de Dreptul mediului, Universul Juridic, 2010;
- Romitan C., Dictionar de dreptul mediului, C.H. Beck, 2004;
- Lupan E., Tratat de dreptul protecției mediului, Editura C.H. Beck, București 2009;
- Iancu Gh., Drepturile Fundamentale și Protecția Mediului, București, 1998.
- Duțu M., Dreptul mediului, curs universitar, Editura C.H. Beck, București, 2010.
- Duțu M., Despre necesitatea recunoașterii și semnificațiile dreptului fundamental al omului la un mediu sănătos, în Dreptul, nr.9-12/200, p.42
- Zamfir P., Ghidul judecătorului în materia aplicării Convenției de la Aarhus, Chișinău, 2010, p. 74-75
- Constantinescu M. ș.a., Constituția României comentată și adnotată, Regia autonomă "Monitorul Oficial", București, 1992, p. 81
- Stacy J., Vandeer D., Extinderea UE și protecția mediului, Schimbări instituționale și politici de mediu în Europa Centrală și de Est, Editura Arc.
- Executarea prevederilor Convenției de la Aarhus în țările Europei de Est și Caucazului. Manual pentru funcționarii publici. Manual pentru public. Comisia Europeană. EuropeAid, 02-0114. 2004 r.;
- Manualul judecătorului la examinarea pricinilor civile. Cap.26. Particularitățile examinării litigiilor ecologice. Chișinău. 2006 .
- Aust A., Handbook of International Law, Ed.Cambridge University Press, 2003, pp.330.
- Zamfir P., Macinskaia V., Dreptul Mediului, Chișinău, 2009.
- Tohg-Nagy M., Tingas K., Bolshakova M., Iordanov I-R., Antonov P. Implementing the Aarhus Convention: A User Guide for Civil Society in the Eastern Europe and Caucasus Region. Manual - Kiev :REC CEE, 2004
http://www.rec.org/REC/Programs/PublicParticipation/PublicAwareness/pdf/RUG_CS-Eng.pdf
- Zamfir P., Iordanov R., Garaba V, Executarea Prevederilor Convenției de la Aarhus în Moldova, Manual pentru funcționarii publici Kiev, Ucraina septembrie 2004;
- Международное публичное право, Под ред. К.А. Бекяшева-Москва, 2003;
- Орхусская конвенция. Руководство по осуществлению. ООН. Женева.2000 г.; este o redactie din 2014
- Участие общественности в процессе принятия решений по вопросам охраны местной окружающей среды. Ньюкасл, Великобритания. 2000 г.;

Acte internaționale

- Convenția privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului, semnată la Aarhus, Danemarca, 23-25 iunie 1998.
- Declarația Conferinței ONU privind mediul înconjurător încheiat la Stockholm la 5-16 iunie 1972.
- Declarația Conferinței ONU pentru mediu și dezvoltare încheiată la Rio de Janeiro la 3-14 iunie 1992.
- Declarația Universală a Drepturilor Omului a fost adoptată la 10 decembrie 1948, prin Rezoluția 217 A în cadrul celei de a III-a sesiuni a Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite.
- Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994 / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1 din 12.08.1994

Legislația națională

- Legea Republicii Moldova privind protecția mediului înconjurător nr.1515-XII din 16.06.1993 / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 10/283 din 30.10.1993.
- Legea Republicii Moldova cu privire la expertiza ecologică nr.851-XIII din 29.05.1996 / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.52-53/494 din 08.08.1996.
- Legea cu privire la secretul comercial. Nr.171-XIII din 06.07.94/ Monitorul Oficial Nr.13 din 10.11.1994.
- Legea Republicii Moldova privind protecția aerului atmosferic nr.1422-XIII din 17.12.97 / Monitorul Oficial Nr. 44-46 din 21.05.1998.
- Legea Republicii Moldova cu privire la resursele naturale nr. 1102 din 06.02.1997 / Monitorul Oficial Nr. 40 din 19.06.1997.
- Legea Republicii Moldova privind accesul la informații nr. 982 din 11.05.2000 / Monitorul Oficial Nr. 88-90 din 28.07.2000.

Legea Republicii Moldova privind deșeurile de producție și menajere nr.1347 din 09.10.1997 / Monitorul Oficial Nr. 16-17 din 05.03.1998.

Legea Republicii Moldova cu privire la activitatea hidrometeorologică nr. 1536 din 25.02.1998 / Monitorul Oficial Nr. 060 din 28.05.1998.

Legea cu privire la contencios administrativ Nr. 793 din 10 februarie 2000 / Monitorul Oficial Nr. 57-58 din 18.08.2000.

Legea Republicii Moldova cu privire la asociațiile obștești nr. 837-XIII din 17 mai 1996 Monitorul Oficial Nr. 153-156BIS din 02.10.2007.

Legea cu privire la petiționare nr.190-XIII din 19.07.1994 / Monitorul Oficial Nr. 004 din 19.07.1994. Data intrării în vigoare : 08.09.1994

Legea cu privire la Procuratură nr. 294-XVI din 25.12.2008 / Monitorul Oficial nr.55-56/155 din 17.03.2009.

Legea nr. 52 din 03.04.2014 cu privire la Avocatul Poporului (în Monitorul Oficial Nr. 110-114, art Nr: 278)

Legea cu privire la mediere nr. 134-XVI din 14.06.2007 / Monitorul Oficial nr.188-191/730 din 07.12.2007;

Legea privind evaluarea impactului asupra mediului nr. 86 din 29.05.2014 / Monitorul Oficial nr.174-177/393 din 04.07.2014;

Codul de Procedură Civilă a Republicii Moldova Nr. 225 din 30.05.2003 / Monitorul Oficial Nr. 111-115, Nr: 451. Data intrării în vigoare: 12.06.2003.

Hotărâre nr.3 din 15.04.2013 privire la aplicarea de către instanțele judecătorești a legislației ce reglementează asigurarea acțiunii

Hotărârea Guvernului despre aprobarea Regulamentului privind antrenarea publicului în elaborarea și adoptarea deciziilor de mediu nr. 72 din 25.01.2000 / Monitorul Oficial al R. Moldova nr.12-13/152 din 03.02.2000

Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind arenda fondului forestier în scopuri de gospodărire cinegetică și/sau de recreere nr.187 din 20.02.2008 / Monitorul Oficial nr.42-44/254 din 29.02.2008;

Site-uri internet

<http://www.echr.coe.int/>

<http://ro.wikipedia.org/>

www.un.org

www.unece.org

www.org/law/ile

www.ohchr.org

<http://bch.cbd.int/>

<http://www.dof.dk/>

<http://www.creeaza.com/legislatie/drept/PROBELE-IN-PROCESUL-CIVIL468>

Jurisprudență

Cazul Victor Jaloba și Iurii Volociuc împotriva Fabricii de Zahăr din Glodeni

Dansk Ornitologick Foering-BirdLife Danemarca

Cauza Asociația Internațională Ecologică „Eco-TIRAS” versus Consiliului municipal Chișinău, intervenient „S.T.R Engineering Consulting” S.R.L. (Italia), privind declararea nulității deciziei.(Dosarul 3- 860/2011)

Cauza Asociației Internaționale Ecologice Eco –Tiras versus Agenția pentru Sivicultură Moldsilva (dosarul 3 -2039/2008)

Cartea a fost pregătită și publicată în cadrul Proiectului finanțat de către Ministerul Federal German pentru Mediu, Conservarea Naturii și Securitatea Nucleară cu mijloacele Programului Asistenței de Consiliere pentru Protecția Mediului în țările Europei Centrale și de Est, Caucaz și Asia Centrală. El a fost tehnic supravegheat de către Agenția Federală Germană pentru Mediu (Umweltbundesamt, UBA) și în

cadru Proiectului MDN015 al Programului SECTOR (Programul guvernului suedez SIDA) al Centrului Regional de Mediu pentru Europa Centrală și de Est). Responsabilitatea asupra conținutului publicației date revine autorilor. Proiectul a fost realizat de către Asociația Internațională a Păstrătorilor Rîului Eco-TIRAS în parteneriat cu Institutul Independent de Problemele Mediului UfU din Germania.



Versiunea electronică a cărții poate fi descărcată de pe website: www.eco-tiras.org, compartiment: Publications – books.

ISBN 978-9975-66-444-8