

ACCESUL LA JUSTIȚIA ÎN PROBLEME DE MEDIU ÎN REPUBLICA MOLDOVA

ACCESS TO JUSTICE IN ENVIRONMENTAL MATTERS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3\(111\).14](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3(111).14)

CZU: 349.6:347.9(478)

Mihaela PASCAL,
doctorandă,

Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne

SUMMARY

The formation and development of environmental legislation have been and continue to be strongly influenced by a number of external factors determined by the objective processes of globalization and internationalization of environmental issues. From the first analyzes of the environmental policies adopted in the Republic of Moldova based on the Aarhus Convention, we find that so far no strategy has been developed to ensure access to justice on the ecological damage recovery, a strategy that would constitute the "lifeline" for the injured subjects, the authorities responsible for ensuring the full recovery of the damage caused to the environment, the courts that will resort to the laws adopted on the basis of these strategies.

Keywords: environmental matters, access to justice, jurisprudence, illegal actions, prejudice, Aarhus Convention.

REZUMAT

Formarea și dezvoltarea legislației de mediu au fost și continuă să fie influențate puternic de o serie de factori externi determinați de procesele obiective ale globalizării și internaționalizării problemelor ecologice. Din analizele politicilor de mediu adoptate în Republica Moldova pe baza Convenției Aarhus, constatăm că până la moment nu a fost elaborată nici o strategie în vederea asigurării accesului la justiție privind repararea prejudiciului ecologic, strategie ce ar constitui „colacul de salvare” pentru subiecții prejudiciați, autoritățile responsabile de asigurarea reparării integrale a prejudiciului adus mediului, instanțelor care vor apela la legile adoptate pe baza acestor strategii.

Cuvinte-cheie: probleme de mediu, acces la justiție, jurisprudență, acțiuni ilegale, prejudiciu, Convenția Aarhus.

Dreptul fiecărui om la accesul liber și la răspândirea informațiilor veridice privitoare la starea mediului natural este garantat de stat, având la bază Constituția Republicii Moldova, tratatele și acordurile internaționale, la care Republica Moldova este parte.

Formarea și dezvoltarea legislației de mediu au fost și continuă să fie influențate puternic de o serie de factori externi determinați de procesele obiective ale globalizării și internaționalizării problemelor ecologice. În acest context, este de remarcat că armonizarea legislației și racordarea ei la

modelele recunoscute pe plan internațional constituie un principiu important al procesului de dezvoltare a legislației de mediu naționale.

Declarația universală a drepturilor omului reafirmă dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos, accentuează legătura acestuia cu alte drepturi fundamentale și afirmă că dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos presupune în principiu: dreptul de a trăi într-un mediu nepoluat, nedegradat de activități care pot afecta mediul, sănătatea, bunăstarea oamenilor și dezvoltarea durabilă; dreptul la cel mai ridicat nivel de sănătate, neafectat de degradarea mediului; accesul la resursele de apă și hrană adecvate; dreptul la un mediu de muncă sănătos; dreptul la condiții de locuit, de folosire a terenurilor și la condiții de viață într-un mediu sănătos; dreptul de a nu fi expropriați ca urmare a desfășurării activităților de mediu, cu excepția cazurilor justificate; dreptul la asistență în caz de catastrofe naturale și produse de om; dreptul de a beneficia de folosința durabilă a naturii și a resurselor acesteia; dreptul la conservarea elementelor reprezentative ale naturii. Astfel, dreptul la un mediu sănătos presupune și îndeplinirea unor obligații de către state în vederea protecției mediului [3].

În vederea asigurării unei protecții efective a dreptului la mediu, jurisprudența CEDO a stabilit o serie de garanții ale dreptului la mediu, și anume, dreptul la informare privind riscurile de poluare și calitatea mediului și dreptul la un proces echitabil.

Consacrarea prin jurisprudența CEDO a dreptului la informația de mediu ca o garanție procedurală a dreptului fundamental la un mediu sănătos este în deplină concordanță cu reglementarea acestei probleme prin Convenția de la Aarhus din 1998. Aceasta garantează dreptul de a avea acces la informație fără ca solicitantul să declare un anumit interes, precum și dreptul publicului de a fi informat de autoritățile

publice asupra problemelor de mediu [2].

Conform art. 5, paragraful 1, lit. c) al Convenției de la Aarhus, „în cazul oricărei amenințări iminente a sănătății umane sau a mediului, cauzată de activitățile umane sau datorată unor cauze naturale, toate informațiile care ar da posibilitate publicului să ia măsuri de prevenire sau să amelioreze efectele negative provocate de acea amenințare și care sunt deținute de o autoritate publică sunt diseminate imediat și fără nici o întârziere membrilor publicului, care pot fi afectați”.

În Republica Moldova, primele prevederi semnificative le regăsim în Constituție. În acest sens, art. 37, alin. (1) prevede că fiecare om are dreptul la un mediu înconjurător neprimejdios din punct de vedere ecologic pentru viață și sănătate, precum și la produse alimentare și obiecte de uz casnic inofensive.

Totodată, în temeiul art. 37, alin. (2) al Legii supreme, 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 [1].

Cu toate acestea, respectivele prevederi constituționale nu puteau fi echivalate cu o recunoaștere a unui drept fundamental la un mediu sănătos, ci doar a fost stabilită o obligație a statului de a proteja mediul. Însă, aceste prevederi au reprezentat punctul de plecare, de o importanță deosebită, pentru elaborarea și adoptarea unei noi legi-cadru în materie, și anume, Legea nr. 1515/1993 privind protecția mediului.

În scopul garantării accesului la informație, la justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului, Republica Moldova a ratificat prin Hotărârea Parlamentului nr. 346-XIV din 7 aprilie 1999 Convenția privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul

mediului, semnată la Aarhus, Danemarca, la 25 iunie 1998, fiind o reglementare internațională care are prioritate față de orice alte instrumente de drept interne, cu excepția celor care conțin dispoziții mai favorabile [4].

Convenția privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului a Comisiei Economice pentru Europa a Organizației Națiunilor Unite (CEE ONU/UNECE) a fost adoptată la 25 iunie 1998 în orașul danez Aarhus, la cea de-a IV-a Conferință ministerială „Un Mediu pentru Europa”. Convenția Aarhus a intrat în vigoare la 30 octombrie 2001, după ratificarea acesteia de către 16 dintre Părțile semnatare și se bazează pe recunoașterea dreptului oricărei persoane din generația actuală și viitoare de a se bucura de un mediu adecvat spre bunăstarea și sănătatea acesteia, stabilind cerințe comune vizând procedurile de acces la justiție.

Astfel, la nivel național, solicitarea și furnizarea informației de mediu, se face în conformitate cu prevederile Legii nr. 982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație și a Regulamentului privind accesul publicului la informația de mediu, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1467 din 30 decembrie 2016.

Legea nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație are ca obiectiv eficientizarea procesului de informare a populației și a controlului efectuat de către cetățeni asupra activității autorităților publice și a instituțiilor publice, precum și stimularea formării opiniilor și participării active a populației la procesul de luare a deciziilor în spirit democratic [9].

Regulamentul privind accesul publicului la informația de mediu transpune Directiva 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informațiile despre mediu și de abrogare a Directivei 90/313/CEE a Consiliului publicată în Jurnalul Oficial al

Uniunii Europene (JO) nr. L 41 din 14 februarie 2000.

Regulamentul asigură dreptul de acces la informația privind mediul deținută de autoritățile publice și stabilește condițiile, termenii de bază și modalitățile de exercitare a acestui drept, iar conform prevederilor pct. 7 al acestuia, informația de mediu disponibilă în instituție se pune la dispoziția solicitantului din momentul în care este disponibilă, dar nu mai târziu de 15 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii de acces la informație. Totodată, potrivit pct. 8, în cazul în care volumul și complexitatea informației solicitate sunt atât de mari încât termenul de 15 zile lucrătoare prevăzut la pct.7 nu poate fi respectat, informația de mediu se pune la dispoziția solicitantului în termen de 20 de zile lucrătoare de la data primirii cererii de către autoritatea publică. În astfel de cazuri solicitantul este informat, cât mai curând posibil și cel târziu cu 5 zile înaintea expirării termenului inițial, despre prelungirea termenului de răspuns și motivele care stau la baza acestei prelungiri [12].

Legislația din Republica Moldova conține prevederi generale pentru asigurarea participării publicului la procesul decizional în domeniul mediului în ceea ce privește elaborarea legilor, regulamentelor, standardelor, autorizațiilor, planurilor și programelor de mediu. Totuși procedurile nu sunt suficient de detaliate pentru ca aceste prevederi să fie aplicabile în practică. Adesea nu sunt stabilite termenele pentru anumite etape ale participării publicului. De exemplu, Legea privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului (1996), deși prevede consultarea publicului în legătură cu schemele urbanistice și de amenajare înainte de aprobarea lor, nu stabilește nici un fel de termene în acest sens. Legea cu privire la spațiile verzi ale localităților urbane și rurale (1999) îi permite Guvernului, la propria discreție, să renunțe la preve-

derile de protecție a mediului din această lege. Legislația nu prevede nici o obligație de a informa publicul despre decizia luată și despre rațiunile și considerațiile pe care se bazează aceasta, deși efectul direct al Convenției de la Aarhus pare să implice o astfel de obligație [8].

Totodată, Legea privind expertiza ecologică și evaluarea impactului asupra mediului înconjurător și Legea privind protecția mediului înconjurător, după modificările aduse în 2003, oferă detalii privind aplicarea practică a dreptului cetățenilor și ONG-urilor de a participa la expertiza ecologică de stat și de a organiza în paralel o expertiza ecologică publică a proiectelor care pot avea un efect advers asupra mediului.

Suplimentar, și Legea cu privire la securitatea biologică, Hotărârea Guvernului privind Comisia Națională pentru Securitate Biologică nr. 603 din 2003, și Regulamentul MERN privind informarea și participarea publicului în procesul decizional privind organismele modificate genetic nr. 19 din 10 februarie 2004 promovează participarea publicului la procedurile de autorizare ce țin de eliberarea organismelor modificate genetic în mediul înconjurător.

Cu privire la accesul la justiție, legislația autohtonă asigură dreptul de acces la justiție în problemele de mediu. Reprezentanții publicului, de exemplu, au acces liber la procedurile administrative și judiciare de recuzare a actelor și omisiunilor comise de către persoane private și autorități publice, care contravin legilor cu privire la mediu. Totuși, în legislație nu există o noțiune juridică clară de protecție a dreptului la un mediu ecologic sigur și din acest motiv judecătorii adesea refuză să accepte astfel de revendicări și să examineze astfel de cazuri pe fond. Ba mai mult, judecătorii nu dispun de informații suficiente cu privire la legislația ecologică și la aplicarea practică a acesteia [7].

Cu toate acestea, accesul la justiție în

probleme de mediu reprezintă un set de garanții care permit membrilor publicului să conteste legalitatea deciziilor, acțiunilor sau omisiunilor autorităților publice din statele membre în fața unei instanțe judecătorești naționale. Setul de garanții vizează ceea ce ar trebui să se întâmple înainte, în timpul și după introducerea unei acțiuni în justiție și se compune din:

1. dreptul de a introduce o acțiune în justiție;
2. examinarea satisfăcătoare a acțiunii în justiție de către instanța judecătorească națională;
3. etapele întreprinse de instanță pentru a soluționa problemele dacă aceasta admite acțiunea;
4. protecția reclamantului împotriva costurilor prohibitive ale introducerii acțiunii, în special în cazul în care instanța o respinge;
5. celeritatea în gestionarea acțiunii;
6. informații practice cu privire la introducerea unei acțiuni.

Din primele analize ale politicilor de mediu adoptate în Republica Moldova pe baza Convenției Aarhus constatăm că până la moment nu a fost elaborată nici o strategie în vederea asigurării accesului la justiție privind repararea prejudiciului ecologic, strategie ce ar constitui „colacul de salvare” pentru subiecții prejudiciați, autoritățile responsabile de asigurarea reparării integrale a prejudiciului adus mediului, instanțelor care vor apela la legile adoptate pe baza acestor strategii.

Chiar dacă au fost operate unele modificări la legislația în vigoare, acestea au venit după ce în anul 2009 Comitetul de Conformitate al Convenției a transmis Republicii Moldova un șir de recomandări, care au fost elaborate ca urmare a constatării faptului de neexecutare a prevederilor Convenției la nivel național și care au fost transmise în scopul eficientizării procesului de implementare a Convenției în Republica Moldova. Reticența manifestată de autoritățile res-

ponsabile de elaborarea și implementarea politicilor de mediu, în special a strategiilor și planurilor de acțiuni sectoriale orientate în direcția elaborării unor legi atât de necesare consolidării regimului răspunderii reparatorii pentru prejudiciile aduse mediului, persoanei și bunurilor sale, generează adesea litigii, soluționarea căror constituie o povară pentru instanțele de judecată [4].

Rolul instanței judecătorești naționale înseamnă mai mult decât să constate dacă autoritatea publică a acționat sau nu cu respectarea legii. În special, este posibil ca instanța să fie nevoită să dispună măsuri în consecință în cazul în care constată că autoritatea publică a acționat ilegal. Acțiunile ilegale – sau inacțiunile – din partea unei autorități publice pot amenința sau pot dăuna publicului sau mediului natural. Dacă amenințarea sau prejudiciul sunt grave, instanța judecătorească națională ar trebui să dispună suspendarea, oprirea sau corectarea acestora, asigurând conformarea cu legislația UE. Asemenea măsuri sunt cunoscute ca măsuri reparatorii eficiente, iar în funcție de amenințare sau de prejudiciu, pot fi adecvate diferite tipuri de măsuri.

Conform studiilor, cetățenii rareori se adresează în instanță în cazurile când suportă prejudicii deoarece nu sunt convinși de imparțialitatea justiției în general și știu că nu există judecatori specializați în aspectele de mediu, punând la îndoială capacitatea lor de a evalua corect situația.

Specific jurisprudenței Republicii Moldova, dar și celei străine, este faptul că, ori de câte ori se constată un prejudiciu ecologic, în scopul reparării integrale se apelează la normele răspunderii civile. Acțiunea în justiție în acest sens se întemeiază pe prevederile art. 91 din Legea privind protecția mediului înconjurător care stabilește că persoanele fizice și juridice sunt obligate a recupera daunele și prejudiciile produse prin încălcarea prezentei legi în modul și măsurile stabilite de legislația în vigoare,

respectiv prin legislația în vigoare se are în vedere legea civilă unde, în art. 1998, alin. 1 se prevede că cel care acționează față de altul în mod ilicit, cu vinovăție este obligat să repare prejudiciul patrimonial, iar în cazurile prevăzute de lege, și prejudiciul moral cauzat prin acțiune sau omisiune [5].

În Republica Moldova, accesul la justiție este deseori împiedicat și din cauza cheltuielilor de judecată. Principiul conform căruia partea care a pierdut plătește este în conformitate cu legislația UE. Cu toate acestea, atunci când hotărăște cu privire la cuantumul costurilor care urmează a fi suportate de către reclamantul care a căzut în pretenții, instanța judecătorească națională trebuie să respecte exigența privind caracterul neprohibitiv al costurilor. Instanța poate lua în considerare o serie de elemente subiective legate de cazul specific și de reclamant, cum ar fi situația financiară a reclamantului și importanța mizei acțiunii în justiție pentru reclamant și pentru mediu. Cu toate acestea, instanța trebuie să se asigure întotdeauna că costurile repartizate nu sunt în mod obiectiv nerezonabile.

Conform Convenției de la Aarhus, statele au obligația să furnizeze publicului informații cu privire la accesul la justiție în probleme de mediu. Informațiile trebuie să cuprindă toate aspectele legate de accesul la justiție care sunt relevante pentru un membru al publicului atunci când hotărăște dacă va introduce sau nu va introduce o acțiune în justiție. Ar trebui să fie vizate toate sursele de drept folosite pentru a determina condițiile de acces, inclusiv jurisprudența națională în cazul în care aceasta joacă un rol important. Informațiile trebuie să fie complete, corecte și actualizate, să fie clare și ușor de înțeles pentru o persoană care nu are pregătire juridică [12].

La nivelul Uniunii Europene, informațiile privind normele privind accesul la justiție în statele membre, inclusiv în ceea ce privește

mediul, pot fi găsite prin intermediul portalului e-justiție creat de Direcția Generală Justiție și Consumatori a Comisiei Europene.

Analizând informația publicată pe portalul național al instanțelor de judecată, putem constata că pe rol se află doar câteva litigii cu privire la problemele de mediu, ba mai mult, în rapoartele sale, Agenția de administrare a instanțelor judecătorești nu face trimitere expresă la litigiile de mediu examinate de instanțele de judecată, ci le încadrează la alte tipuri de acțiuni precum acțiuni privind încasarea prejudiciului material sau moral etc.

În general, în Republica Moldova cadrul juridic și de reglementare privind participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în domeniul mediului nu este încă suficient pentru implementarea cerințelor Convenției de la Aarhus în mod efectiv. Astfel, considerăm necesară studierea nivelului de coerență și corelație a normelor juridice din diferite acte legislative din domeniu pentru a fi constatate eventualele coliziuni și contradicții, și, suplimentar modificarea actelor legislative conform angajamentelor asumate de către stat pe plan internațional și comunitar (implementarea principiilor și normelor de drept ecologic internațional și comunitar), urmărindu-se elaborarea unor acte legislative cu acțiune directă.

Fiind un drept de ultimă generație, dreptul la un mediu sănătos și echilibrat ecologic s-a dovedit a fi cel mai rapid în evoluție din generația sa, în ceea ce privește garantarea și efectivitatea lui pe calea justiției, astfel

statului îi revine, în primul rând, sarcina de a veghea ca factorii de mediu să nu fie expuși pericolului de poluare, iar în cazul în care nu s-a evitat producerea unei catastrofe ecologice să impună persoanele vinovate la repararea prejudiciilor cauzate [4].

Respectiv, consecințele juridice ale răspunderii persoanelor fizice/juridice pentru actele ilicite care provoacă daune de mediu sunt încetarea actului ilegal și repararea daunei, restituirea, compensarea sau satisfacția.

Sintetizând, putem afirma că în ciuda progreselor din domeniul mediului, a numărului mare de tratate, răspunsul concret al autorităților autohtone la daunele de mediu rămâne slab și de cele mai multe ori la nivel teoretic. Lipsa unor strategii sectoriale în vederea elaborării legislației care să stea la baza consolidării accesului în justiție la problemele de mediu își găsesc reflecția în divergențele ce apar în legătură cu aplicarea normelor existente în materia evaluării și reparării prejudiciului de mediu, fiind adesea constatate în faza examinării de către instanțele de judecată a categoriilor de cauze vizate.

Aprobarea și executarea politicilor de mediu de către autoritățile autohtone va asigura un acces efectiv la procedurile judiciare și administrative, incluzând repararea daunelor și acordarea despăgubirilor prevăzute de articolul 10 din Declarația de la Rio, dar și va ajuta la o mai bună implementare a principiului poluatorul plătește prevăzut în articolul 16 din Declarația de la Rio.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova. Publicată la 29.03.2016 în Monitorul Oficial nr. 78 art. 140.
2. Convenția privind accesul la informații, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu. Locul adoptării: Aarhus, 25.06.1998.
1. Declarația de la Rio privind mediul și dezvoltarea. Locul adoptării: Rio de Janeiro, 14.06.1998.
2. Ghidul cetățeanului pentru accesul la justiție în probleme de mediu. Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxemburg, 2018.

3. Hotărârea de Guvern nr. 1467 din 30.12.2016 pentru aprobarea Regulamentului privind accesul publicului la informația de mediu. Publicată la 24.02.2017 în Monitorul Oficial nr. 60-66 art.132.

4. Hotărârea Parlamentului nr. 346 din 07.04.1999 pentru ratificarea Convenției privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului. Publicată 22.04.1999 în Monitorul Oficial nr. 39-41 art. 178.

5. Legea nr. 1515 din 16.06.1993 privind protecția mediului înconjurător. Publicată la 30.10.1993 în Monitorul Oficial nr. 10 art. 283.

6. Legea nr. 591 din 23.09.1999 cu privire la spațiile verzi ale localităților urbane și rurale. Publicată la 02.12.1999 în Monitorul Oficial nr. 133-134 art. 649.

7. Legea nr. 755 din 21.12.2001 privind securitatea biologică. Publicată la 13.06.2002 în Monitorul Oficial nr. 75 art. 631.

8. Legea nr. 835 din 17.05.1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului. Publicată la 02.01.1997 în Monitorul Oficial nr. 1-2 art. 2.

9. Legea nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație. Publicată la 28.07.2000 în Monitorul Oficial nr. 88-90 art. 664.

10. Portalul național al instanțelor de judecată. În: www.instante.justice.md (accesat la 26.08.2021).

11. Portalul Agenției de administrare a instanțelor judecătorești. În: www.aaij.justice.md (accesat la 26.08.2021).

12. Studiu de performanțe în domeniul protecției mediului, Națiunile Unite, New York și Geneva, 2005.

Prezentat: 20 septembrie 2021.

E-mail: mihaelapascal2018@gmail.com