

Transparență decizională în problemele de mediu și minerit

Dat fiind impactul major pe care activitatea minieră o are asupra mediului, este vădit legitimă preocuparea ca această activitate să respecte principiile transparenței și participării publicului la luarea deciziilor. Pe această idee s-a fundamentat inclusiv adoptarea, în urmă cu exact zece ani, a Convenției de la Aarhus privind accesul la informație și participarea la deciziile în probleme de mediu. În preambulul său Convenția definește „protecția adecvată a mediului” drept un factor „esențial pentru bunăstarea umană și exercitarea drepturilor fundamentale ale omului, incluzînd însuși dreptul la viață”.

În opinia mea, studiul care ne-a fost propus dezbaterii în aceste două zile, dar și discuțiile de până acum, au reușit să sublinieze cât de important este ca mineritul să poată să contribuie într-o măsură cât mai mare la dezvoltarea durabilă a României. Iar faptul că evenimentul inițiat de Fundația Soros s-a aflat sub patronajul Camerei Deputaților și s-a bucurat de o participare atât de consistentă și diversă sugerează că în România există cel puțin o premisă serioasă pentru ca mineritul să poată aduce o contribuție importantă la dezvoltarea durabilă.

Dacă raportul omului cu mediul ține de însăși esența conceptului de "dezvoltare durabilă", atunci grija ca satisfacerea nevoilor prezentului să nu compromită șansele generațiilor viitoare reprezintă condiția *sine qua non* a dezvoltării durabile. Iar ca lucrurile să stea astfel este fundamental ca activitatea de minerit cu impact asupra mediului să fie **una cât mai transparentă** și în care **publicul să poată avea un cuvânt de spus în special în legătură cu deciziile care au impact asupra dreptului său la un mediu sănătos.**

Cum știm, Conferința ONU de la Rio din 1992 a generat între altele documentul Agenda 21, un plan de acțiune pentru dezvoltare durabilă. Secțiunea a IV-a a Agendei („Mijloace de implementare”) enunță explicit principiul accesului la informație în sprijinul luării deciziilor. Poate mai inspirat decât în oricare loc, în Agenda 21 este reținută semnificația cu totul specială a binomului **informare-luarea deciziilor**, adică informare nu de dragul informării, numai de dragul de a ști sau de a concretiza unul dintre drepturile fundamentale ale omului, ci informare în scopul luării celor mai bune decizii

În cursul zilei de ieri mi s-au părut remarcabile sublinierile pe care Marta Miranda și Elizabeth Bastida le-au făcut nevoii ca organizațiile neguvernamentale care militează pentru un minerit responsabil față de problematica de mediu să aibă acces la informațiile specifice, în condițiile prescrise de reglementările internaționale la care și România este parte. Aceste sublinieri mi s-au părut remarcabile avînd în minte experiența din ultimii șapte ani din România în materia accesului, inclusiv al organizațiilor neguvernamentale, la informațiile numite generic de interes public, altele decât cele de mediu. Organizațiile

preocupate de organizarea și funcționarea administrației publice, de integritatea acestora, de activitatea și de performanța diferitelor categorii de funcționari publici, de activitatea și de performanța parlamentarilor ori miniștrilor sunt astăzi într-o poziție foarte bună. Ca urmare a adoptării unei legi în general destul de bună (Legea nr 544/2001 a liberului acces la informațiile de interes public) și a implementării ei în general destul de corectă, organizațiile neguvernamentale cu acest specific nu mai au aproape nicio dificultate în a obține informațiile care sunt de interes pentru activitatea lor. Iar lucrul acesta nu este o chestiune de orgoliu satisfăcut, de victorie de dragul victoriei în fața unei administrații care nu doar în România are o tentație aproape irepresibilă de a fi cât mai puțin transparentă. După șapte ani în care disputele dintre ONG-uri și miniștri, parlamentari, alți înalți funcționari publici nu au fost deloc cordiale, mulți dintre cei din urmă au sfârșit prin a recunoaște – uneori chiar și numai tacit – că o societate civilă informată și care acționează ca atare, chiar și atunci când „cenzurează” actul de guvernare, reprezintă inclusiv pentru ei și pentru activitatea lor un lucru mai degrabă bun decât rău. Și nu am nicio îndoială că această percepție se va consolida în următorii ani.

Această experiență mă face să cred că se va putea repeta și în materia accesului la informația de mediu. Lucrul acesta mi se pare chiar obligatoriu dacă ne gândim la importanța cu totul specială (legată inclusiv de dreptul la viață al fiecăruia dintre noi) pe care o au informațiile de mediu. Altfel spus, dacă astăzi în România s-a ajuns ca ONG-urile și oricare cetățean să aibă un acces neîngrădit cu privire la, de exemplu, felul în care un consiliu local sau o agenție guvernamentală cheltuiește banii publici, la informațiile privind averea sau potențialele conflicte de interese ale unui ministru sau ale șefului Vămilelor cu atât mai mult acest lucru trebuie să se întâmple în legătură cu informațiile susceptibile să privească dreptul la viață și la un mediu sănătos al fiecăruia dintre noi.

Parte a Convenției de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, România a făcut, în cei 8 ani trecuți de la ratificare, pași importanți în aplicarea în practică a acestui tratat. În același timp, însă, în direcția asigurării accesului la informațiile de mediu (inclusiv la cele din minerit cu impact asupra mediului), ca și în direcția participării publicului la luarea deciziilor încă mai sunt lucruri de făcut, cum ar fi:

a) - studiul Fundației Soros recomandă revizuirea sistemului informațiilor clasificate din Legea minelor (și din Hotărârea de Guvern nr 208/2003 de aprobare a Normelor pentru aplicarea Legii minelor) atât timp cât – citez – „reprezintă un obstacol în calea dreptului cetățeanului de a se informa”. Concluzia citată este deplin pertinentă, în opinia mea, în special în condițiile în care Normele de aplicare a Legii 85/2003 stabilesc că prevederile Legii speciale în materia informațiilor clasificate (Legea nr 182/2002) sunt aplicabile inclusiv informațiilor care constituie „Fondul geologic național”, respectiv „Fondul național de resurse/rezerve minerale”. Pertinența acestei concluzii rezidă între multe altele inclusiv în problemele serioase și multiple pe care în România le avem cu

această lege a informațiilor clasificate, excesiv de restrictivă și care, sub anumite aspecte, pur și simplu restrânge până la anulare dreptul fundamental al liberului acces la informațiile de interes public. Consecințele pe care reglementarea deficitară care este Legea nr 182/2002 (privind inclusiv informațiile „secrete de serviciu”) sunt multiple și în materia informațiilor privind activitatea de minerit (exploatare a resurselor minerale) cu impact asupra mediului. Un exemplu este cel al Instrucțiunilor tehnice din 14 martie 2008 emise de Agenția Națională pentru Resurse Minerale privind elaborarea și avizarea programelor anuale de exploatare, aprobate prin Ordinul nr 47/2008 al președintelui ANRM. Potrivit acestora (Secțiunea I, Punctul B), două dintre cele trei documente ale programului anual de exploatare (între ele „proiectul de asecare a formațiunilor acvifere, astfel încât acestea să poată fi exploatate în condiții de siguranță”) au caracter de „secret de serviciu.” Prevederea citată este deficitară chiar și numai în considerarea faptului că titularii ai licențelor de exploatare sunt inclusiv societăți comerciale cu capital privat, cărora printr-o reglementare guvernamentală nu ar trebui să li se poate impune ce anume document/informații să clasifice cu caracter de „secret de serviciu” (cu atât mai puțin documente și informații relevante privind exploatarea resurselor minerale cu impact asupra mediului). În plus de aceasta, restrângerile pe care le presupun, în această materie, dispozițiile Legii protecției informațiilor clasificate, ca și cele ale Normelor de aplicare a Legii minelor, sunt neconstituționale prin raportare la textul ar. 20 din Constituția României, care stabilește ca în materia drepturilor și libertăților fundamentale (și aici vorbim despre dreptul constituțional de acces la informații) tratatele internaționale au prioritate față de legea internă – asadar sunt aplicabile prevederile Convenției de la Aarhus, și nu legea protecției informațiilor clasificate și Normele de aplicare a Legii nr 85/2003.

b) pentru implementarea Convenției de la Aarhus rămân în continuare de făcut, la nivel legislativ, câteva lucruri importante (unele au fost reținute și în studiul în dezbatere aici):

b 1) - accesul publicului la informația de mediu este reglementată în România prin HG nr 878/2005. În opinia mea, din câteva considerente pe care le voi aminti cu titlu de exemplu, este necesară adoptarea unei noi reglementări:

- prin ea ar trebui să se valorifice într-o măsură maximală, în materia informației de mediu, ceea ce s-a dovedit bun prin adoptarea și implementarea Legii nr 544/2001

- HG nr 878/2005 este limitată aproape exclusiv la reglementarea accesului „**la cerere**” la informațiile de mediu. Or sub aspectul garantării dreptului la informația de mediu Convenția de la Aarhus se fundamentează și pe **o a doua dimensiune foarte importantă a dreptului la informațiile de mediu, anume a comportamentului „pro-activ”**. Sub aspectul acestei a doua dimensiuni, în

opinia mea sunt mai multe amendamente care trebuie aduse actualelor reglementări.

- cu privire la **nevoia valorificării și în materia accesului la informația de mediu a experienței legislative, de ordin instituțional și practic rezultată din adoptarea și implementarea Legii nr. 544/2001:**

- procedurile și termenele prevăzute prin Legea nr 544/2001 garantează un acces mai operativ și de o calitate mai bună la informațiile publice

- HG nr 878/2005 nu cuprinde reglementări specifice, foarte necesare, cu privire la accesul instituțiilor de informare în masă la informațiile publice de mediu

- accesul la justiție al persoanelor lezate în dreptul lor la informație este garantat mai eficient prin procedurile speciale prevăzute de Legea nr 544/2001 în comparație cu cele din HG nr 878/2005 (care prevede – art 17 alin 2 – că soluționarea plângerilor persoanelor lezate în drepturile lor se face „în conformitate cu dispozițiile Legii contenciosului administrativ nr 554/2004”)

b 2) - participarea la deciziile în materie de mediu

- din păcate, după opt ani de la ratificarea Convenției de la Aarhus, în România nu s-a reușit încă adoptarea unei reglementări specifice, similare celor privind accesul la informația de mediu, pentru „participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu”. Dată fiind specificitatea domeniului în discuție, cred că **se impunea și se impune adoptarea unor asemenea reglementări specifice – fie ca act normativ distinct, fie prin completarea Legii nr 52/2003 privind transparența decizională ori a HG nr 878/2005 referitoare la accesul la informația de mediu, cu prevederi specifice participării la decizia de mediu.** În cazul în care pentru viitor se va opta pentru completarea specifică a Legii nr 52/2003 sau a HG nr 878/2005 este recomandabil ca aceasta să se întâmple numai după amendarea corespunzătoare a acestor reglementări.

- cu privire la necesitatea adoptării unei reglementări specifice pentru participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, este relevant și faptul că Ordonanța de urgență nr 195/2005 privind protecția mediului stabilește (prin art 3 lit h), că unul dintre principiile strategice ce stau la baza reglementării protecției mediului o reprezintă “informarea și participarea publicului la luarea deciziilor, precum și accesul la justiție în probleme de mediu”. De asemenea, prin art 4 stabilește că o modalitate de implementare a principiilor pe care se fundamentează reglementarea protecției mediului o reprezintă “educarea și conștientizarea publicului, precum și participarea acestuia în procesul de elaborare și aplicare a deciziilor privind mediul”. Însă aceste enunțuri de principiu nu pot să țină locul unei reglementări care să stabilească – în concret și specific – modalitățile și procedurile de natură practică și instituțională prin care să fie asigurată participarea publicului la procesul decizional de mediu. Acest lucru nu poate fi făcut nici prin prevederile art 20 alin (3) al OUG: **“Consultarea publicului este obligatorie în cazul procedurilor de emiteră a actelor de reglementare. Procedura de participare**

a publicului la luarea deciziei este stabilită prin acte normative specifice.

Reglementarea citată este în mod evident deficitară în raport cu normele de tehnică legislativă privind „stilul actelor normative” (actele normative trebuie redactate într-un stil clar și precis, care să excludă orice echivoc), fiind în mod evident neclar care anume sunt acele „acte normative specifice” care stabilesc procedurile de participare la luarea deciziei. Formularea în discuție sugerează chiar dificultatea emitentului Ordonanței de urgență (Guvernul României) de a indica „actele normative specifice” la care face trimitere în condițiile în care practic nu exista și nu există o reglementare specială („specifică”) în materia participării la procesul decizional de mediu. Dacă un asemenea act normativ ar fi existat – așa cum noi apreciem că se impunea și se impune – emitentul urma să se conformeze normei de tehnică legislativă privind „trimiterea la alte acte normative”, în conformitate cu care „În cazul în care o normă este complementară altei norme, pentru evitarea repetării în text a acelei norme se va face trimitere la articolul, respectiv la actul normativ care o conține. Dacă norma la care se face trimitere este cuprinsă în alt act normativ, este obligatorie indicarea titlului acestuia, a numărului și a celorlalte elemente de identificare” (art 46 din Legea nr 24/2000 privind normele de tehnică legislativă). În același timp, textul citat sugerează că emitentul OUG recunoaște implicit necesitatea adoptării unei reglementări speciale în materia în discuție. În sfârșit, apreciem că Legea nr 52/2003 nu poate să constituie “actul normativ specific”, aplicabil în materia participării publicului la luarea deciziei și accesului la justiție în probleme de mediu, inclusiv în considerarea faptului că exploatarea resurselor minerale este făcută inclusiv de companii private în timp ce Legea nr 52/2003 reglementează participarea publicului la luarea deciziilor exclusiv din domeniul „administrației publice”.