

**UNIVERSITATEA DIN CRAIOVA
FACULTATEA DE DREPT**

TEZĂ DE DOCTORAT

**PROTECȚIA MEDIULUI
PRIN INTERMEDIUL DREPTULUI
PENAL**

REZUMAT

CONDUCĂTOR DE DOCTORAT

prof. univ. dr. **Mircea Duțu**

DOCTORAND

Mihaiela Nemeș

Rezumat

Protecția mediului prin intermediul dreptului penal este o temă de maximă actualitate în contextul actual în care se constată că problema crucială, în materia mediului este ineficacitatea represiunii delictelor ecologice. Originalitatea acestora este incontestabilă, și e dată de importanța prejudiciilor indirecte, cumulul de efecte sinergice, ireversibilitatea atingerilor, dificultatea de a găsi responsabili. În plus, doctrina se întreabă și cine e victima, omul sau natura, de aceea se vorbește despre dualitatea daunei ecologice – căci prin atingerile aduse mediului se produc pagube nu numai omului, sănătății, bunurilor, activităților sale ci și mediului, ca atare, speciilor, ecosistemelor sale. Întrebarea este firească având în vedere tinerețea dreptului mediului însuși; de maturitatea lui ține însă numărul crescând de cauze introduse de particulari sau colectivități ce prezintă interes față de mediul în care trăiesc, recunoașterea prejudiciului ecologic pur, adică total rupt de cel economic, socotită adevărată revoluție juridică, creșterea verde, cum mai este numită dezvoltarea durabilă, stabilită ca obiectiv național, european și internațional, protecția mediului prin dreptul penal. De viitorul dreptului mediului ține adoptarea unui Cod european al mediului, a unui Cod mondial al mediului, și înființarea unei instanțe a Națiunilor Unite pentru mediu, ne exprimăm nădejdea că nu se vor realiza toate acestea într-un viitor îndepărtat.

De la continua repetare, de către CEDO, că dreptul la viață constituie un atribut inalienabil persoanei umane și reprezintă valoarea supremă pe scara drepturilor omului, la consacrară dreptului omului la un mediu sănătos, a principiilor dreptului mediului, cu foarte recentul principiu al efectivității, toate arată marea deschidere pe care instanțele de mediu,

naționale și europene, o au pentru soluționarea problemelor de mediu, inclusiv a celor provenite din infracțiuni.

Ne-am propus să tratăm tema protecției mediului prin dreptul penal în șase capitole care ne vor permite să încadrăm noțiunea în contextul său național, european și internațional.

Astfel, în **Capitolul I** vom trata problema *dreptului ca instrument de protecție a mediului*, căci dreptul mediului a apărut și s-a dezvoltat ca urmare a sarcinilor încredințate de societate, în funcție de nevoile de protecție a diferitelor elemente ale mediului, amenințate de creșterea explozivă a populației care a antrenat o serie de efecte negative asupra mediului: dezvoltarea și diversificarea industrializării, extinderea urbanizării, prin sporirea numărului de orașe, și creșterea suprafeței celor existente, dezvoltarea agriculturii, mai ales a celei puternic chimizată, creșterea circulației rutiere, aeriene și navale. Toate la un loc, acestea au dus la înmulțirea, sporirea gradului de nocivitate și persistență a surselor de poluare, condiții în care s-a trecut de la simpla protecție a mediului, la necesitatea de a conserva și gestiona bunuri aparținând mediului, printre măsurile de protecție încadrându-se și conturarea unei noi ramuri de drept. La apariția dreptului mediului un rol important l-au avut și discuțiile la nivel internațional cum este cazul Conferinței de la Stockholm din 1972, care pentru prima dată a avertizat cu privire la însuși viitorul omenirii, ca rezultat al deteriorării mediului, în urma activităților umane. Ca în cazul tuturor ramurilor de drept și normele dreptului mediului apar din realitatea cotidiană, care se cere a fi reglementată, iar realitatea despre care vorbim este aceea a unui mediu din ce în ce mai poluat, în care se pune acut problema adaptării oamenilor, în sens juridic, moral, economic, pentru realizarea unei dezvoltări care să corespundă necesităților prezentului, dar

fără a compromite posibilitatea generațiilor viitoare de a-și satisface propriile necesități. Corespunzător acestei realități, actele normative sunt chemate să dea haină juridică atât obligației oamenilor de a acționa astăzi, cu gândul la viitorul comun al omenirii, cât și dreptului la un mediu sănătos, în legătură cu care am analizat apariția, natura și protecția legală și jurisprudențială – cu privire specială a practicii CEDO și a Curții Constituționale. Analizând metodele și tehnicile de realizare a protecției mediului (secțiunea a II-a din primul capitol) am subliniat necesitatea unui cadru instituțional adecvat și eficient pentru protecția mediului la nivel național și internațional, dar și rolul tehnicilor specifice dreptului mediului, al reglementării activităților economice și sociale cu impact asupra mediului și a răspunderii juridice pentru fapte care prejudiciază mediul. Deoarece se pot delimita trei forme fundamentale ale răspunderii juridice ce intervine ca urmare a încălcării prevederilor legale în materia mediului, respectiv: răspunderea civilă, contravențională sau penală, am procedat la o sumară analiză a fiecăreia dintre acestea.

Capitolul al II-lea Răspunderea penală în dreptul mediului dezvoltă considerațiile generale schițate în primul capitol referitoare la mijloacele de drept penal, cele mai severe dintre instrumentele juridice de protecție și conservare a mediului. Răspunderea penală, alături de celelalte forme ale răspunderii juridice specifice dreptului mediului este un mijloc represiv important pentru protecția și dezvoltarea mediului. Prin implicarea legii penale în protecția mediului, se urmărește realizarea, în primul rând a uneia din funcțiile sale fundamentale, respectiv funcția preventivă (prevenția generală și prevenția specială). Infracțiunea ecologică este acea faptă periculoasă ce constă în poluarea mediului (natural sau artificial), perturbarea activității de prevenire, reducere sau înlăturare a poluării, de

natură să pună în pericol sănătatea oamenilor, animalelor și plantelor sau să producă mari pagube economiei naționale. Infrațiunea de mediu reprezintă o categorie relativ nouă, de ultimă generație, în cadrul general al infrațiunilor ce are ca rezultat afectarea obiectivă a calității mediului sau punerea în pericol a acestei valori sociale. Infrațiunile de mediu pot fi fapte comisive sau omisive săvârșite cu vinovăție sub formă de intenție sau culpă sub toate modalitățile lor. Pentru toate acestea, considerăm că denumirea de „drept penal al mediului” poate fi atribuită convențional tuturor normelor juridico-penale și celor complinitoare ale acestora, parte integrantă a dreptului penal partea specială, care garantează realizarea premiselor unei dezvoltări economice durabile.

Considerând că legea penală are un rol important în protecția mediului pe plan internațional și european, am analizat, pe rând: Convenția privind protecția mediului prin dreptul penal, Strasbourg 1998, apoi Directiva 2008/99/CE privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal, și, în fine, reglementarea infrațiunilor ecologice la nivel internațional. În acest sens, în mod sumar am analizat documentele internaționale reprezentative referitoare la: protecția juridică a apei, a atmosferei, regimul juridic al produselor și substanțelor toxice, controlul armelor și substanțelor de distrugere în masă, conflictele armate și problemele privind protecția mediului.

Capitolul III. Infrațiunea de mediu ca temei al răspunderii penale începe - Secțiunea I-a: Încadrarea juridică a infrațiunii de mediu – cu o necesară analiză generală a infrațiunii, și, astfel vom examina: noțiunea și caracterizarea, obiectul, subiecții, latura obiectivă și latura subiectivă a infrațiunii de mediu, particularitățile acesteia. Am considerat că pentru infrațiunea de mediu trebuie să fie reglementate și variante agravate care să

acopere situațiile cu un grad de pericol social foarte ridicat, ajungând la dimensiunile unui ecocid sau la interrelaționări cu manifestările crimei organizate. Dacă o astfel de normă și-ar găsi locul printre cele cuprinse în codurile penale naționale probabil că devianța de mediu ar putea fi reprimată într-o măsură mai bună. La nivelul dreptului internațional, din analiza gravității infracțiunilor mediu ca fapte, au rezultat unele observații: în primul rând, acest tip de infracțiuni nu poate fi combătut cu succes în afara unei cooperări internaționale. În al doilea rând, s-ar impune ca faptele de acest gen să poată fi aduse în fața unei Curți penale internaționale specializate pe probleme de protecție a mediului; în absența unui astfel de organism ele pot fi combătute doar în mod indirect, prin intermediul legislațiilor interne. În al treilea rând, datorită gravității urmărilor pe care le pot produce, apare ca fiind foarte importantă cooperarea în domeniul reprimării poluării transfrontalieră și a infracțiunilor comise în străinătate. În cadrul cooperării internaționale îndreptate spre reprimarea unor astfel de comportamente un rol foarte important îl joacă problema jurisdicției naționale. Unele dintre situațiile concrete pot fi rezolvate și în prezent întrucât, în baza principiului suveranității, legea penală poate fi aplicată atât infracțiunilor comise pe teritoriul național, cât și celor comise în afara acestuia, iar acest drept poate fi limitat doar prin convenții sau uzanțe internaționale. Cu siguranță, rezultatele obținute în domeniul de interes ar fi mult mai spectaculoase dacă ar fi generate de eforturile concertate ale tuturor statelor, cel puțin la nivel regional.

Secțiunea a II-a: Legătura dintre dreptul penal al mediului și dreptul administrativ subliniază ceea ce este unanim admis anume că, dintre ramurile sistemului juridic, dreptul mediului este cel mai legat de dreptul administrativ, datorită, mai ales importanței regulilor de poliție politică și

rolului statului în materie. În plus, problema înfăptuirii și aplicării unei politici de mediu a determinat instituirea unei administrații cu atribuții specifice, organizată special în acest sens (de ex. garda de mediu) iar regulile aplicabile faptelor ce constituie contravenții în domeniul mediului, sunt stabilite prin norme juridice administrative. Evoluția de până acum în domeniul răspunderii penale în materie de mediu arată că ilicitul penal a fost incriminat și pedepsit, inițial și apoi, pentru o importantă perioadă, în dependență strictă cu reglementarea administrativă. Dispozițiile penale au fost prevăzute în coduri ori în legile-cadru și/sau actele normative speciale, în prelungirea și ca o garanție a prescripțiilor majore de drept administrativ. Faptul că exigențele protecției mediului sunt asigurate adeseori prin utilizare de proceduri, de instrumente (avize, acorduri, autorizații ș.a.) de sorginte administrativă (devenite în legislația română ”acte de reglementare”) face ca dispozițiile penale să intervină pentru a sancționa nerespectarea unor obligații esențialmente administrative (de a obține autorizații ori de a îndeplini prescripțiile acestora). În aceste cazuri interesele ecologice nu sunt protejate decât în mod indirect și pe cale de consecință, iar infracțiunile de mediu sunt astfel stabilite de autoritățile administrative de mediu.

Ultima secțiune din capitol tratează problema răspunderii persoanei juridice, începând cu istoricul răspunderii penale a persoanei juridice în dreptul românesc, continuând cu persoana juridică subiect al răspunderii penale și condițiile răspunderii penale a acesteia, răspunderea penală a pentru fapte de mediu și sancțiunile aplicate. Cu această ocazie am analizat dispozițiile relevante din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal (în care Titlul VI este consacrat răspunderii penale a persoanei juridice) atât de sine stătător cât și în comparație cu dispozițiile din Legea nr. 301/2004 privind

Codul penal al României și din codurile penale ale altor state (Franța, Belgia, Spania, Republica Moldova).

Capitolul IV Răspunderea penală pentru fapta de mediu în România continuă analiza infracțiunilor de mediu, pe care le-am împărțit în funcție de principiul cărui îi aduc atingere în: infracțiuni care încalcă principiul precauției în luarea deciziilor, infracțiuni care aduc atingere principiului prevenirii riscurilor ecologice și a producerii daunelor și infracțiuni care aduc atingere principiului conservării biodiversității. Această clasificare este justificată deoarece OUG nr. 195/2005 privind protecția mediului în art. 1 alin. 1 prevede că "obiectul prezentei Ordonanțe de Urgență îl constituie un ansamblu de reglementări juridice privind protecția mediului, obiectiv de interes public major, pe baza principiilor și elementelor strategice care conduc la dezvoltarea durabilă". Înțelegem că baza de pornire în protecția mediului o constituie principiile și elementele strategice iar țelul, obiectivul de atins este dezvoltarea durabilă. Principiile prevăzute de actul normativ cadru în materia mediului, în Art. 3. sunt: a) principiul integrării cerințelor de mediu în celelalte politici sectoriale; b) principiul precauției în luarea deciziei; c) principiul acțiunii preventive; d) principiul reținerii poluanților la sursă; e) principiul "poluatorul plătește"; f) principiul conservării biodiversității și a ecosistemelor specifice cadrului biogeografic natural; g) utilizarea durabilă a resurselor naturale; h) informarea și participarea publicului la luarea deciziilor, precum și accesul la justiție în probleme de mediu; i) dezvoltarea colaborării internaționale pentru protecția mediului.

După analiza fiecărui principiu, realizată comparativ cu normele Uniunii Europene, cu deosebire cele din tratatele bază: Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, am studiat atât infracțiunile din actul normativ cadru în materia noastră, cât și

infracțiunile din legi speciale anume: Legea nr.111/1996 privind desfășurarea în siguranță a activității nucleare; Legea nr. 211/2011 privind regimul deșeurilor; Legea nr.407/2007 a vânătorii și protecției fondului cinegetic; Legea nr.46/2008 privind Codul Silvic; OUG nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura; Legea nr.107/1996 a apelor.

Capitolul V Evoluția reglementărilor de mediu, cuprinde analiza reglementărilor de mediu din Codul penal, din acte normative cu caracter special și din Directiva nr. 2008/99 din 19 noiembrie 2008 privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal. Am arătat că în materia protecției mediului, reglementările au debutat cu normele penale, fiind necesare astfel de reglementări ca urmare a revoluției industriale din secolul XIX din țările europene. În prezent, Codul Penal cuprinde reglementări care pot avea ca efect protecția mediului: art. 345 ce incriminează infracțiunea de nerespectare a regimului materialelor nucleare sau a altor materii radioactive, art. 346 ce incriminează infracțiunea de nerespectare a regimului materialelor explosive, art. 355 ce incriminează infracțiunea de răspândirea bolilor la animale sau plante, art. 356 ce incriminează infracțiunea de infectare a apei. Dar infracțiunile mai sus citate ar putea fi catalogate ca ecologice "doar prin efectul lor dăunător asupra mediului", ele fiind incluse în rândul infracțiunilor prin care se aduce atingere, în primul rând, altor valori și abia, în subsidiar, în planul secundar capătă o caracteristică ecologică. De aceea considerăm imperios necesară modificarea Codului penal, (Legea nr. 286/2009) în sensul includerii unei subdiviziuni dedicate infracțiunilor contra mediului.

Capitolul VI. Eficiența legislației penale în domeniul protecției mediului cuprinde două secțiuni: Secțiunea I-a Eficiența normelor de dreptul mediului - în care după necesare generalități am analizat principiul

eficacității, originea sa și consacrarea în jurisprudența CJUE - și Secțiunea a II- a Concluzii și propuneri de lege ferenda.

Propunerile de lege ferenda și raționamentul aferent formulării lor sunt:

Făcând comparația dintre Legea nr. 286/2009 privind Codul penal și Legea nr. 301/2004 privind Codul penal și recunoscând meritele celei din urmă reglementări am subliniat minusurile acesteia, anume că: deși se dorea o abordare sectorială de apărare a elementelor mediului observăm că primeau ocrotire doar: aerul, apa, solul, fondul forestier, rămânând excluse: subsolul, fauna, flora, aspecte caracteristice ale peisajului, etc.; tot o abordare sectorială viza și activitățile poluante, fiind avute în vedere cele referitoare la: îngrășăminte chimice, pesticide și alte substanțe toxice, deșeuri (inclusiv nucleare și reciclabile), combustibil nuclear, radiații ionizante, rămânând excluse: activitățile care implică organisme modificate genetic obținute prin tehnicile biotehnologiei moderne, activitățile care implică radiație electromagnetică, termică sau vibrații; reglementarea părea o abordare "pe sărite" a infracțiunilor prevăzute în actul normativ cadru, O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului, și întocmai ca și acesta, nu realiza o individualizare a infracțiunilor ecologice față de celelalte infracțiuni (nu subliniază diferențele ce le particularizează). Pornind de la aceste constatări și știind că Noul Cod penal nu include infracțiuni de mediu, pentru viitoarea și necesara modificare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, am formulat următoarele ***propuneri de lege ferenda***:

- includerea unui capitol de ocrotire, prin incriminarea și sancționarea faptelor care aduc atingere tuturor elementelor mediului: aerul, apa, solul, fondul forestier, subsolul, fauna, flora, aspecte caracteristice ale peisajului, etc.;

- includerea în capitolul amintit a faptelor care vizează toate activitățile care pot polua mediul, adică cele referitoare la: îngrășăminte chimice, pesticide și alte substanțe toxice, deșeuri (inclusiv nucleare și reciclabile), combustibil nuclear, radiații ionizante, organisme modificate genetic obținute prin tehnicile biotehnologiei moderne, radiațiile electromagnetice, termică sau vibrații;

- includerea în capitolul amintit a individualizării infracțiunilor ecologice față de celelalte infracțiuni, cu sublinierea diferențelor ce le particularizează;

- includerea în capitolul amintit a infracțiunii de terorism ecologic incriminată în legislațiile altor state. Astfel, Codul penal francez din 1994, în Articolul 421-2 prevede: Constituie de asemenea un act de terorism, dacă este în mod intenționat în legătură cu o întreprindere individuală sau colectivă ce are ca scop tulburarea gravă a ordinii publice prin intimidare sau teroare, introducerea în atmosferă, pe sol, în subsol, în alimente sau în compuşii alimentari sau ape, inclusiv cele din marea teritorială, a unei substanțe în stare să pună în pericol sănătatea omului sau animalelor sau a mediului natural;

- includerea în capitolul amintit a infracțiunii de ecocid incriminată în legislațiile altor state. Astfel, Codul penal al Republicii Moldova, în Articolul 136 Ecocidul prevede: Distrugerea intenționată în masă a florei sau a faunei, intoxicarea atmosferei ori a resurselor acvatice, precum și săvârșirea altor acțiuni ce pot provoca sau au provocat o catastrofă ecologică, se pedepsesc cu închisoare de la 12 la 20 de ani.

.Apoi, la finele unui capitol de analiză a infracțiunilor în materia mediului am observat că un drept penal al mediului se conturează greu la toate nivelele, național, comunitar și internațional; nici țările, în legătură cu

care s-ar putea vorbi de o tradiție în această materie, nu se pot lăuda cu reducerea drastică a actelor de delicvență ecologică și aceasta deoarece realitatea arată că un număr infim de ecoinfractori sunt condamnați penal, iar sancțiunile sunt și ele modice - explicația este simplă și valabilă universal: aplicarea efectivă a dreptului penal al mediului este condiționată de existența: 1) unor ofițeri de poliție specializați; 2) unor magistrați penaliști specializați pe problemele mediului și motivați; 3) unei voințe a instituțiilor judiciare, mai ales a ministerului public, de a integra lupta contra delicvenței ecologice printre obiectivele prioritare a politicii de mediu. De aceea, *de lege ferenda* am formulat propunerea înființării unor instanțe specializate de mediu care să dispună de ofițeri de poliție specializați, de magistrați penaliști specializați pe problemele infracțiunilor de mediu.

Apoi, observând infracțiunile din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal spunem că acestea ar putea fi catalogate ca ecologice "doar prin efectul lor dăunător asupra mediului", ele fiind incluse în rândul infracțiunilor prin care se aduce atingere, în primul rând, altor valori și abia, în subsidiar, în planul secundar capătă o caracteristică ecologică. Ori noi știm că tratatele bază ale Uniunii Europene, anume Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în numeroase articole, stabilesc „dezvoltarea durabilă a Europei și a planetei”, promovarea „solidarității între generații” și asigurarea unui „înalt nivel de protecție și de îmbunătățire a calității mediului” ca fiind obiective de prim rang ale Uniunii Europene. Acesta este motivul pentru care art. 11 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene impune ca „cerințele de protecție a mediului să fie integrate în definirea și punerea în aplicare a tuturor politicilor și acțiunilor Uniunii”. Prin urmare, am concluzionat că legiuitorul nostru nu a integrat în politica penală cerințele de mediu deși *Legea nr. 301/2004*

privind Codul penal poate fi considerată o bună „tentativă” în acest sens. De aceea, ***de lege ferenda formulăm propunerea*** ca, în cadrul unei viitoare necesare modificări a Codului penal acesta să aibă integrate cerințele de mediu.

Apoi, comparând contravențiile și infracțiunile din OUG nr. 195/2005 am subliniat că sancțiunile contravenționale nu sunt suficient de severe pentru a determina o conduită corespunzătoare a persoanelor care au legătură cu mediul, în raport cu respectarea prevederilor legale privitoare la încălcarea normelor de protecția mediului. De aceea, ***de lege ferenda formulăm propunerea înlocuirii încadrării juridice a faptei prevăzute de art.96 alin(3) din OUG nr. 195/2005 privind protecția mediului - care prevede: 3) Constituie contravenții și se sancționează cu amendă de la 7.500 lei (RON) la 15.000 lei (RON), pentru persoane fizice, și de la 50.000 lei (RON) la 100.000 lei (RON), pentru persoane juridice, încălcarea următoarelor prevederi legale: 15. obligația persoanelor fizice și juridice să nu deverseze în apele de suprafață sau subterane ape uzate, substanțe petroliere sau periculoase, ape care conțin substanțe periculoase – din contravenție în infracțiune*** și aceasta deoarece fapta are un grad de pericol social ridicat pentru a fi sancționată contravențional.

Am formulat, de asemenea deja clasica ***propunere de lege ferenda în sensul adoptării unui cod al mediului*** și aceasta deoarece știm că adoptarea unui cod reprezintă pentru orice domeniu al dreptului și cu atât mai mult pentru ramurile mai recente și mai complexe, cum este cazul dreptului mediului, expresia deplinei maturizări și a impunerii sale definitive, deopotrivă în cadrul sistemului de drept și în cel al teoriei juridice. În plus, știm că în favoarea codificării sale pledează cel puțin două argumente fundamentale, de ordin cantitativ și calitativ: pe de o parte, dezvoltarea

explozivă a textelor normative în domeniu, depășind cu mult în abundență materii tradiționale, care necesită, spre dezvoltare, ordine, raționalizare și eficientizare, iar, pe de alta, predispoziția naturală sistematizantă și globalizantă a dreptului mediului.

În privința protecției mediului prin mijloace de drept penal la nivelul Uniunii Europene am *formulat de lege ferenda propunerea* întocmirii, la nivelul Uniunii Europene a unui cod de conduită în domeniul consecințelor ecologice transfrontiere care ar trebui să țină seama și de drepturile garanții ale dreptului fundamental al omului la un mediu sănătos.

În fine, *de lege ferenda am formulat propunerea perfecționării legislației sectoriale* în sensul accentuării funcției ecologice a răspunderii penale în domeniile prioritare precum infracțiunile silvice și cele privind protecția apelor întrucât, în prezent, criteriile de incriminare sunt de natură economică, neadecvate pentru fapte ce reprezintă, pe termen lung, adevărate dezastre pentru mediu și implicit pentru existența omenirii. Chiar și în cazul Codului Silvic caracterul economic al criteriilor de incriminare s-a păstrat în condițiile în care efectele dezastruoase generate de defrișările ilegale s-au produs, iar pagubele create sunt incomensurabile (pierderi de vieți omenești, patrimonii, floră și faună).