

Dr. REMUS JURJ

Dr. VASILE DRĂGHICI

Drept penal al mediului

Dr. REMUS JURJ

Dr. VASILE DRĂGHICI

Drept penal al mediului

Universul Juridic

București

-2022-

Capitolul 1

Aspecte generale privind dreptul penal al mediului

1.1. Obiectul dreptului penal al mediului. Definiția mediului. Dreptul la un mediu sănătos prevăzut în Convenția Europeană a Drepturilor Omului și Constituția României

1.1.1. Evoluția Dreptului penal al mediului la nivel european și mondial¹

În legislația română, mediul este definit în O.U.G. nr. 202/2002, privind gospodărirea integrată a zonei costiere², anexa I, pct. 13, ca:

- a) resursele naturale abiotice și biotice cum sunt aerul, apele subterane și de suprafață, solul, clima, fauna și flora și habitatul acestora;
- b) bunurile care fac parte, din mediul construit și din patrimoniul cultural;
- c) aspectele caracteristice ale peisajului;
- d) calitatea vieții și a mediului de viață, în măsura în care au sau pot avea influență asupra bunăstării și sănătății omului;
- e) interacțiunea factorilor de la lit. a)-d).

În același sens, mediul a fost definit și în art. 1 alin. (2) din O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului³, ca reprezentând ansamblul de condiții și elemente naturale ale Terrei: aerul, apa, solul, subsolul, aspectele caracteristice ale peisajului, toate straturile atmosferice, toate materiile organice și anorganice, precum și ființele vii, sistemele naturale în interacțiune, cuprinzând elementele enumerate anterior, inclusiv unele valori materiale și spirituale, calitatea vieții și condițiile care pot influența bunăstarea și sănătatea omului.

În normele emise de Uniunea Europeană „mediu” înseamnă apele (inclusiv cele subterane, de suprafață, de tranziție, de coastă și marine), sedimentele, solul, aerul, pământul, fauna și flora sălbatică, precum și toate relațiile dintre acestea și relațiile cu alte organisme vii⁴.

Carta Mondială pentru Natură⁵ subliniază că **omenirea face parte din natură** și viața depinde de funcționarea neîntreruptă a sistemelor naturale care asigură aprovizionarea cu energie și nutrienți. Totodată, civilizația este înrădăcinată în natură, natura modelând cultura umană și influențând toate realizările artistice și științifice, iar viața în armonie cu natura oferă omului cele mai bune oportunități pentru dezvoltarea creativității sale și pentru odihnă și

¹ Părți din prezentul subcapitol au fost publicate în R. Jurj, *Macro-criminalitatea, conflictul armat și protecția mediului*, în Revista Pro-Lege nr. 1/2020, pp. 18-31 și în R. Jurj, *Compatibilitatea legislației penale din România cu legislația comunitară care reglementează protecția mediului prin mijloace de drept penal*, în Revista Pro-Lege nr. 3-4/2019, pp. 21-56.

² Publicată în M. Of. nr. 965/28 decembrie 2002, aprobată prin Legea nr. 280/2003 pentru aprobarea O.U.G. nr. 202/2002 privind gospodărirea integrată a zonei costiere, publicată în M. Of. nr. 454/26 iunie 2003.

³ Publicată în M. Of. nr. 1196 din 30 decembrie 2005, aprobată cu modificări prin Legea nr. 265 din 29 iunie 2006 pentru aprobarea O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului, publicată în M. Of. nr. 586 din 6 iulie 2006.

⁴ Art. 3 pct. 13 din Regulamentul (CE) nr. 1107/2009 al Parlamentului European și al Consiliului, privind introducerea pe piață a produselor fitosanitare și de abrogare a Directivelor 79/117/CEE și 91/414/CEE ale Consiliului, publicat în J.O. L 309/2009.

⁵ Adoptată de Adunarea Generală a O.N.U. prin Rezoluția nr. 37/7 din 10 octombrie 1982 (<http://www.un-documents.net/wcn.htm>, accesat la 31 ianuarie 2022).

recreere. Ființele umane reprezintă obiectivul central al preocupării pentru dezvoltarea durabilă. Acestea au dreptul la o viață sănătoasă și productivă în armonie cu natura. Însă, pentru a asigura o dezvoltare durabilă, protecția mediului trebuie să reprezinte o parte integrantă din procesul de dezvoltare, neputând fi considerat un element distinct¹.

Mai mult, fiecare formă de viață este unică, garantând respect, indiferent de valoarea ei pentru om și, pentru a acorda altor organisme o asemenea recunoaștere, omul trebuie să fie ghidat de un cod moral de acțiune².

Atunci când omul, prin acțiunea sa, inclusiv cea militară³, alterează natura și epuizează resursele naturale, trebuie să se intervină de urgență, administrativ și penal pentru menținerea stabilității și calității naturii și a conservării resurselor naturale.

Declinul habitatelor și al speciilor protejate continuă încă⁴, fiind cauzat în principal de agricultura intensivă, de urbanizare, de activitățile forestiere nesustenabile și de modificările aduse habitatelor de apă dulce. Habitatetele sunt afectate, de asemenea, de poluarea aerului, a apei și a solului, precum și de schimbările climatice, de exploatarea excesivă a animalelor prin recoltarea ilegală și activități de vânătoare și de pescuit nesustenabile. Dacă nu este remediat, acest declin va duce în mod inevitabil la eroziunea continuă a biodiversității noastre și a serviciilor vitale pe care aceasta le oferă, punând în pericol sănătatea și prosperitatea umană.

Dreptul penal al mediului a apărut în statele din Uniunea Europeană prin anii 70, fiind cuprins în legile de mediu care deseori aveau un caracter puternic administrativ, având trei caracteristici specifice⁵:

În primul rând, legea penală s-a limitat în mare măsură la a sancționa încălcarea acestor obligații administrative. Însemna că infracțiunea împotriva mediului nu a fost definită într-un mod independent, de exemplu, luând în considerare daunele ecologice cauzate de un anumit comportament, ci mai degrabă nerespectarea autorizației administrative, cum a fost spre exemplu Legea belgiană (federală) privind protecția apei din 1971, care a stabilit că toate

¹ Principii adoptate cu ocazia Conferinței Organizației Națiunilor Unite privind mediul și dezvoltarea, 3-14 iunie 1992, Rio de Janeiro, Brazilia, cunoscută ca și Conferința Pământului [<https://undocs.org/en/A/CONF.151/26/Rev.1> (vol. I), accesat la 02 februarie 2022].

² Carta Mondială pentru Natură, *cit. supra*.

³ A se vedea Convenția O.N.U. din 18 mai 1977 privind interzicerea utilizării în scopuri militare sau oricare alte scopuri ostile a tehnicilor de modificare a mediului înconjurător, ratificată de România prin nr. 100 din 28 martie 1983, publicat în B. Of. nr. 23 din 1 aprilie 1983, prin care fiecare stat parte la prezenta convenție își asuma obligația de a nu se angaja în utilizarea în scopuri militare sau oricare alte scopuri ostile a tehnicilor de modificare a mediului înconjurător cu efecte larg răspândite, de lungă durată sau grave, ca mijloace care provoacă distrugerii, daune sau prejudicii altui stat parte. Aceste intervenții pot fi: declanșarea cutremurelor, manipularea nivelului de ozon, alterarea ionosferei, despăduriri, provocarea de inundații sau secetă, utilizarea erbicidelor, aprinderea incendiilor (acest lucru ar include utilizarea napalmului și a altor agenți), plantarea norilor, introducerea speciilor invazive, eradicarea speciilor, crearea furtunilor, manipularea uraganelor, distrugerea culturilor.

⁴ A se vedea pe larg Raportul COM(2020) 635 din 15 octombrie 2020 al Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și Comitetul Economic și Social European Starea naturii în Uniunea Europeană Raport referitor la stadiul speciilor și al tipurilor de habitat protejate de Directiva privind păsările și Directiva privind habitatetele și la tendințele observate în perioada 2013-2018 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0635&from=RO>, accesat la 15 aprilie 2022).

⁵ A se vedea pe larg M. Faure, *The revolution in environmental criminal law in Europe*, Virginia Environmental Law Journal, 35, 2017, pp. 321-356. (https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/portalfiles/portal/53403868/Faure_2017_THE_REVOLUTION_IN_ENVIRONMENTAL_CRIMINAL_LAW.pdf, accesat la 03 februarie 2022).

evacuările de apă uzată sunt supuse unei licențe. Efectuarea de evacuări de apă uzată fără licență era sancționată penal, fără a se lua în considerare daunele cauzate mediului (infracțiune de pericol).

În al doilea rând, Dreptul penal al mediului nu avea un loc foarte proeminent în sistemul de drept penal. Ca rezultat a așa-numitei „dependențe administrative” a dreptului penal de mediu, dispozițiile penale nu puteau fi găsite decât la sfârșitul unui statut administrativ specific de mediu. Acestea au fost folosite pentru a sprijini executarea sarcinilor administrative.

În al treilea rând, această abordare tradițională față de infracțiunea împotriva mediului, s-a bazat puternic pe legea penală ca instrument de aplicare.

În multe state membre europene, precum Belgia, Franța și Regatul Unit (UK), dreptul penal a fost singurul mecanism care putea fi utilizat pentru aplicarea legii (administrative) de mediu, pentru că de exemplu, amenziile administrative, adesea nu erau disponibile (deși au existat câteva excepții demne de menționat, de exemplu ca Germania).

Dacă ar trebui să situăm dreptul penal al mediului într-o clasificare cu semnificații didactice, apreciem că, spre deosebire de „Dreptul penal al afacerilor” care înglobează mai multe categorii de infracțiuni care se aplică și în sfera afacerilor¹, „Dreptul penal al mediului” se situează printre așa-zisele drepturi penale specializate², discipline anexe, al căror punct comun ar fi acela de a nu sancționa doar comportamente care aduc atingere unor interese materiale, ci care poate avea ca scop, cel puțin parțial, și sancționarea unor comportamente de punere în pericol a persoanelor, dar atunci când acesta se realizează în mod indirect, mediat și se asociază în mod inevitabil, în concurs, cu infracțiuni aparținătoare dreptului penal clasic (vătămare corporală,ucidere din culpă, omor)³.

Normele care sancționează penal faptele contra mediului se regăsesc atât în codurile penale, cât și în legi penale speciale sau legi nepenale cu dispoziții penale, fapt ce încadrează „Dreptul penal al mediului” ca un **drept servant, auxiliar**, care vine să acorde un ajutor pentru veritabile discipline juridice, de primă linie, în realizarea obiectivelor lor, precum, de exemplu, dreptul civil ori dreptul administrativ; însă de această dată, ca un drept lipsit de sens propriu, conceput ca simplu furnizor de „arme puternice”, sancțiuni mai energice, precum amenda penală ori pedepsele privative de libertate⁴.

La nivelul Uniunii Europene, **primul instrument referitor la utilizarea dreptului penal** ca instrument de protecție a mediului a fost Rezoluția 28/1977/UE a Comitetului de Miniștri a Consiliului Europei, privind contribuția dreptului penal la protecția mediului⁵, care a luat în considerare mai întâi necesitatea de a proteja sănătatea ființelor umane, animale și

¹ În anumite lucrări de Dreptul penal al afacerilor se tratează și infracțiunile prevăzute de O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului. A se vedea Al. Boroi, M. Gorunescu, I.A. Barbu, B. Virjan, *Dreptul penal al afacerilor*, ed. a 6-a, Ed. C.H. Beck, București, 2016; M.A. Hotca (coord.), M. Gorunescu, N. Neagu, D.G. Pop, A. Sitaru, R.F. Geamănu, *Infracțiuni prevăzute în legi speciale – Comentarii și explicații*, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, București, 2017.

² M. Duțu în A. Lazăr, M. Duțu, G. Hosu, A. Duțu, *Apărarea mediului și a fondului forestier prin dreptul penal*, Ed. Academiei și Universul Juridic, București, 2016, p. 16.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*, p. 17.

⁵ Publicată pe site-ul: <https://rm.coe.int/16804efa66>, (accesat la 22 februarie 2022). A se vedea pe larg A. Vercher, *The Use of Criminal Law for the Protection of the Environment in Europe: Council of Europe Resolution (77) 28* (<https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1304&context=njilb>, accesat la 02 februarie 2022).

plante și frumusețea peisajelor. În al doilea rând, Comitetul a considerat că diverse aspecte ale vieții de astăzi, în special dezvoltarea industrială, implică un grad de poluare care este deosebit de important, dar în același timp periculos pentru comunitate. În al treilea considerent al său, se referă la necesitatea intervenției dreptului penal în ultimă instanță „în cazul în care măsurile rămase nu au fost respectate, nu au avut efect sau au fost inadecvate”.

Prin Rezoluția 28/1977 s-a recomandat guvernelor statelor membre să examineze cu atenție toate problemele ridicate în raport, în vederea adoptării uneia sau mai multora dintre măsurile propuse, luând în considerare principiile fundamentale ale constituției și dreptului penal al acestora.

Aceste măsuri ar putea fi următoarele:

1. examinarea sancțiunilor penale pentru daune aduse mediului și menținerea în același timp a pedepselor tradiționale de amendă și închisoare (posibil condiționată) în cele mai grave cazuri:

A. introducerea în acest domeniu a unor forme particulare de pedeapsă pecuniară, precum amenzi zilnice, amenzi suspendate și amenzi condiționate;

B. alocarea încasărilor din sancțiuni pecuniare pentru poluare pentru utilizările de mediu;

C. introducerea în acest domeniu a unor măsuri precum restabilirea situației anterioare, posibil dispusă în legătură cu o pedeapsă privativă de libertate suspendată, munca în beneficiul comunității, descalificări (ca sancțiuni principale) și publicarea condamnărilor;

2. Reexaminarea principiilor răspunderii penale, în special în vederea posibilei introduceri în anumite cazuri a răspunderii organismelor corporative, publice sau private;

3. examinarea oportunității criminalizării faptelor și omisiunilor care expun culpabil (intenționat sau neglijent) viața sau sănătatea ființelor umane sau proprietăți de valoare substanțială la potențialul pericol;

4. reexaminarea procedurii penale în materie de protecție a mediului și în special:

a. crearea de filiale specializate ale instanțelor și structurilor de urmărire penală pentru a se ocupa cazuri de mediu;

b. Identificarea unor mijloace de a oferi persoanelor sau grupurilor dreptul de a se asocia cu proceduri penale pentru apărarea intereselor comunității;

c. crearea unui registru penal special al persoanelor condamnate pentru poluare, în mod independent al registrului penal general;

d. excluderea de la amnistie a infracțiunilor grave asupra mediului.

Însă, criminalitatea asupra mediului a rămas adesea neaprofundată în studiile de specialitate¹. O mare parte din discrepanța în atenția acordată celor două forme de criminalitate (infracțiunea de mediu și criminalitatea tradițională) provine din diferențele dintre fapte și actorii implicați în fiecare tip, având în vedere că daunele rezultate din infracțiunile împotriva mediului sunt adesea indirecte.

Așa cum s-a subliniat², în majoritatea reglementărilor juridice, „natura” este denumită o proprietate de stat, care trebuie să beneficieze de creșterea produsului intern brut în loc de o condiție esențială de viață. O astfel de abordare a naturii este, în general, puternic înrădăcinată

¹ A se vedea datele disponibile pe site-ul: <https://criminal-justice.iresearchnet.com/crime/environmental-crime/2/>, accesat la 31 ianuarie 2022.

² J.A.E. Vervaele, D.P. van Uhm, *Criminal Justice and Environmental Crime: how to tackle organized crime and ecocide?*, (<https://www.penal.org/en/criminal-justice-and-environmental-crime-how-tackle-organized-crime-and-ecocide>), accesat la 02 februarie 2022).

în viziuni antropocentrice și materialiste asupra lumii. În consecință, multe reglementări juridice ignoră aceste activități dăunătoare mediului care pot pune în pericol viitorul lumii.

Pe de altă parte, criminologia verde susține afirmația conform căreia criminologii ar trebui să studieze daunele mediului indiferent dacă există sau nu legislație în vigoare și dacă legile penale sau de altă natură sunt sau nu încălcate. Criminologia verde adoptă o abordare ecocentrică (centrată pe mediu) a criminalității și critică criminologia tradițională pentru că este prea antropocentrică (centrată pe om)¹. În acest sens, Conferința de la Stockholm, așa cum indică numele său – Conferința Națiunilor Unite pentru Mediul Uman² – ridică protecția mediului în măsura în care funcția sa este de a servi omului, iar Conferința de la Rio³, cunoscută ca și Conferința Pământului, tratează omul ca „parte integrantă a naturii, alături de alte forme de viață, care trebuie respectată, indiferent de folosința pe care o are pentru el”⁴.

Însă, în ciuda caracterului transnațional și inter-generațional al activităților dăunătoare asupra mediului, cum ar fi epuizarea stratului de ozon, poluarea mărilor, defrișarea, faptele împotriva florei și faunei, acestea au fost considerate abia recent ca fiind infracțiuni sau, cel puțin grav, dăunătoare⁵.

Recent, Parlamentul European a îndemnat Comisia și Consiliul să considere infracțiunile împotriva mediului o prioritate, și să ia în considerare posibilitatea adoptării unei directive-cadru generale privind infracțiunile împotriva mediului și a unor sancțiuni eficiente și proporționale, care să definească comportamentele care trebuie pedepsite, natura încălcărilor, tipurile de infracțiuni, regimurile de despăgubire, măsurile de refacere a mediului și sancțiunile minime, inclusiv răspunderea generală a persoanelor juridice și fizice. Totodată a invitat Comisia să evalueze posibilitatea de a include infracțiunile împotriva mediului printre categoriile de grave de infracțiuni prevăzute la art. 83 alin. (1) din TFUE⁶.

O anumită criminalitate de mediu se referă la conceptul mai larg de încălcări grave ale drepturilor omului și îndatoririle pozitive ale statelor de a proteja viața și standardele de calitate a vieții, inclusiv cele ale minorităților care trăiesc în zone cu un mare potențial de exploatare a resurselor naturale⁷.

Importanța definirii mediului este foarte importantă pentru organele judiciare, mai ales în cazul distrugerii mediului prin acțiuni militare, fiind determinantă pentru încadrarea juridică dată unei fapte săvârșită cu forma de vinovăție cerută de lege și respectiv pentru stabilirea daunei aduse mediului.

¹ K. Thompson, *Green Criminology and Green Crime*, aprilie 2019 (<https://revisesociology.com/2019/04/26/green-criminology-and-green-crime-revision-notes/>, accesat la 31 ianuarie 2022).

² United Nations Conference on the Human Environment, 5-16 June 1972, Stockholm (<https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972>, accesat la 02 februarie 2022).

³ Conferința Organizației Națiunilor Unite privind mediul și dezvoltarea, 3-14 iunie 1992, Rio de Janeiro, Brazilia, *cit. supra*.

⁴ A se vedea pe larg M.-A. Fuentes-Loureiro, *La protección penal del medio ambiente: un estudio sobre su evolución a nivel internacional y comunitario* (https://huespedes.cica.es/gimadus/28-29/03_la_proteccion_penal_medio.html, accesat la 02 februarie 2022).

⁵ J.A.E. Vervaele, D.P. van Uhm, *op. cit.*

⁶ Cum ar fi terorismul, traficul de persoane și exploatarea sexuală a femeilor și a copiilor, traficul ilicit de droguri, traficul ilicit de arme, spălarea banilor, corupția, contrafacerea mijloacelor de plată, criminalitatea informatică și criminalitatea organizată. A se vedea Parlamentul European, Raportul Comisiei Juridice A9-0112/2021 din 06 aprilie 2021, par. 29 (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0112_RO.pdf).

⁷ J.A.E. Vervaele, D.P. van Uhm, *op. cit.*

De asemenea, definirea sintagmei „daună adusă mediului” este esențială, mai ales în cazul infracțiunilor contra mediului calificate ca fiind infracțiuni de pericol, iar nu de rezultat.

Unele dintre actele normative internaționale sau naționale nu definesc mediul ca entitate, ci descriu și enumeră doar elementele care compun mediul, această procedură ducând la o altă controversă, cea legată de definirea infracțiunilor contra mediului.

Așa cum s-a subliniat¹, definiția infracțiunilor contra mediului, a „criminalității ecologice”² are implicații în ceea ce privește identificarea gamei de victime, deoarece din perspectiva dreptului penal, infracțiunile de mediu sunt încălcări ale legilor preexistente care sancționează conduita ilegală cu sancțiuni penale, de obicei bazate pe reglementările de gestionare a mediului. Astfel, regimul de reglementare a fost formulat pentru a ajuta industriile să comită daune de mediu în limitele legale și nu este formulat cu adevărat cu mintea victimelor sau pentru a oferi linii directe clare cu privire la actele concrete care trebuie considerate infracțiuni pedepsibile. Adăugat la această incertitudine înseamnă că înțelegerea noastră despre „vătămarea” victimelor se schimbă constant pe măsură ce cunoștințele științifice avansează.

De exemplu, în unele jurisdicții, legile permit o cantitate mică de poluare care este considerată „inofensivă” sau gestionabilă. În cazul în care este dificil să se facă distincția între poluarea legală și cea ilegală, este greu de distins și victimele. Pentru persoanele sau comunitățile care suferă de acumularea unor descărcări mici de poluare, acestea nu ar putea fi considerate victime în conformitate cu legislația locală.

Mai mult, în cazul infracțiunilor de mediu, victimizarea este adesea gravă, nu atât pentru că orice victimă a fost grav afectată, ci pentru că au fost afectate numeroase victime. Victimele individuale ar putea pierde foarte puțin, dar efectul acumulativ asupra comunității și a mediului poate fi considerabil³.

Astfel, în anii 1980-1990, publicul a legat de obicei infracțiunile de mediu cu următoarele acțiuni: contaminarea apei prin aruncarea de substanțe chimice într-un pârau sau râu; eliberarea de poluanți în aer, eliminarea, depozitarea sau transportul necorespunzătoare a deșeurilor periculoase, cum ar fi pesticidele, substanțele chimice și materialele radioactive. Procedurile juridice s-au concentrat pe acțiuni ale corporațiilor sau întreprinderilor care au încălcat legile de mediu⁴.

În perioada menționată s-a emis opinia că legea penală nu ar trebui în toate circumstanțele să se limiteze la sprijinirea deciziilor administrative, dar că există, în funcție

¹ E. Skinnider, *Effect, Issues and Challenges for Victims of Crimes that have a Significant Impact on the Environment*, 2013, https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_22/PNI_Workshop/Paper_ICCLR_CJP_PNI-Workshop.pdf (accesat la 04 februarie 2022).

² În literatura de specialitate se consideră că infracțiunile ecologice sunt cele îndreptate în mod direct împotriva mediului de viață al unei persoane, putând fi, așadar, infracțiuni care ocrotesc mediul natural sau antropic în mod direct, nemijlocit. În egală măsură, infracțiunile îndreptate împotriva mediului sunt cele care produc o vătămare echilibrului factorilor naturali și antropici, chiar dacă în mod indirect, atât timp cât prejudiciul este de mare importanță. Prin urmare, în opinia menționată între infracțiunile îndreptate împotriva mediului și infracțiunile ecologice există o relație de tip întreg-parte. A se vedea pe larg A. Vernea, *Norme de incriminare ineficiente în materia protecției mediului prin mijloace de drept penal*, în *Universul Juridic Premium* nr. 9/2019.

³ *Ibidem*.

⁴ A se vedea datele disponibile pe site-ul: <https://law.jrank.org/pages/11964/Environmental-Crime-Defining-environmental-crime.html>, accesat la 31 ianuarie 2022.