

CONCEPTUL CONTRAVENȚIEI DE MEDIU - REGLEMENTĂRI, PROVOCĂRI, PERSPECTIVE

THE CONCEPT OF ENVIRONMENTAL CONTRAVENTION – REGULATIONS, CHALLENGES, PERSPECTIVES

Veronica POZNEACOVA,

ORCID: 0000-0003-0762-5049

Universitatea de Stat din Moldova

CZU: 342.924:349.6

<https://doi.org/10.5281/zenodo.8359577>

Rezumat. Dreptul la un mediu ambiant sănătos reprezintă un drept fundamental garantat prin prevederile Constituției Republicii Moldova, art. 37. Acest drept este obiectul juridic al ocrotit prin intermediul prevederilor legislației contravenționale și penale. Capitolul 9 din Codul Contravențional al Republicii Moldova reglementează componentele contravențiilor de mediu. Cu toate acestea, în cadrul procedurii contravenționale de constatare a contravențiilor ecologice sunt prezente unele deficiențe, care urmează să fie înlăturate pentru realizarea eficientă a protecției mediului înconjurător. În cadrul studiului respectiv, ne-am pus drept scop examinarea conceptului contravenției de mediu, a reglementării acestuia în legislația contravențională actuală, a problemelor majore constatare și elaborarea de propuneri pentru înlăturarea problemelor identificate.

Cuvintele cheie. Contravenție, mediu înconjurător, drept fundamental, procedura contravențională, răspundere

Abstract. The right to a healthy environment is a fundamental right guaranteed by Article 37 of the Constitution of the Republic of Moldova. This right is the legal object of protection through the provisions of contravention and penal legislation. Chapter 7 of the Contravention Code of the Republic of Moldova regulates the components of environmental contraventions. However, there are some deficiencies in the procedure of environmental contraventions, which need to be removed in order to achieve effective environmental protection. In this study, we aimed to examine the concept of environmental contravention, its regulation in the current legislation, the major problems in the detection of environmental contraventions, and proposals for the removal of the identified problems.

Keywords. *Contravention, environment, fundamental right, contravention procedure, liability*

Introducere

Protecția mediului înconjurător constituie una din obligațiunile constituționale prioritare ale fiecărui stat contemporan. Constituțiile statelor democratice prevăd în mod expres dreptul la un mediu înconjurător sănătos [1]. În acest sens, Republica Moldova nu constituie o excepție, stabilind expres în Constituția din 1994, în art.37 alin.(1): *“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”* [2]. 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. Ipostaza de manifestare constituțională, exprimă un anumit stadiu de evoluție a societății umane, în care sănătatea omului depinde în mod esențial de sănătatea mediului în care trăiește[1].

Dreptul la un mediu sănătos reprezintă un drept complex format din mai multe componente, printre care: 1. dreptul la un mediu nepericulos pentru viață și sănătate; 2. dreptul la produse alimentare sănătoase, naturale, nepericuloase pentru sănătatea populației; dreptul la obiecte de uz casnic, care nu sunt dăunătoare pentru sănătate. Prima componentă se referă la solul, subsol, apa, aer ca partea mediului înconjurător, care trebuie să corespundă standardelor universal recunoscute. Aceste standarde admit prezența unor elemente dăunătoare în componentele mediului înconjurător, care, totuși, urmează să nu depășească plafonul maxim. În caz contrar, aceasta poate determina înrăutățirea sănătății locuitorilor unui oraș sau regiuni. A doua componentă se referă la calitatea produselor alimentare crescute sau importate pe teritoriul Republicii Moldova. Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor este responsabilă pentru verificarea calității produselor alimentare în conformitate cu standarde, ca acestea să fie dăunătoare pentru sănătatea consumătorilor. A treia componentă se axează pe dreptul la obiecte de uz casnic nepericuloase pentru sănătate și se manifestă prin elaborarea standardelor de calitate și supravegherea respectării acestora de către agenți economici, care importă sau produc mărfuri pe teritoriul Republicii Moldova.

Reglementarea dreptului la un mediu sănătos determină apariția obligațiilor pozitive a statului, printre care: elaborarea standardelor de calitate a produselor alimentare și a celor de uz casnic; crearea unei autorități independente, care supraveghează respectarea standardelor; eliberarea autorizațiilor pentru comercializarea și/ sau import/ export al produselor periculoase pentru viața, sănătatea oamenilor sau mediu înconjurător; verificarea calității apei, aerului, solului, subsolului și a nivelului radiației; informarea cercurilor largi ai populației despre indicatorii de bază a calității elementelor mediului înconjurător, etc.

Importanța fundamentală a dreptului la un mediu înconjurător sănătos determină protecția acestui ca fiind obiect juridic ocrotit prin intermediul prevederilor legislației contravenționale și penale. În conformitate cu prevederile art.37 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova „*persoanele fizice și juridice răspund pentru daunele pricinuite sănătății și avutului unei persoane ca urmare a unor contravenții ecologice*” [2]. Acest principiu instituie obligativitatea răspunderii contravenționale și civile pentru încălcarea legislației ecologice de către persoanele responsabile. Pe de o parte, acestea sunt obligate să execute sancțiunea prevăzută de Codul contravențional, pentru comiterea contravenției constatată de către organul abilitat, iar, pe de altă parte, urmează să recupereze prejudiciu suportat de către victima în conformitate cu legislație civilă.

Reglementarea contravențiilor de mediu în Codul Contravențional al Republicii Moldova – abordare istorică

Răspunderea pentru contravențiile în domeniul protecției mediului exista deja la momentul declarării independenței Republicii Moldova. Astfel, Codul RSSM cu privire la contravențiile administrative din 29 martie 1985 [3] prevedea un capitol aparte ce se referea la domeniul dat, și anume: Capitolul 7. *Contravențiile administrative din domeniul ocrotirii mediului natural înconjurător, a monumentelor de istorie și cultură.*

Acest capitol includea 48 de articole, care în mare parte se refereau la protecția mediului înconjurător. Cercetătorii Țurcan Liliana și Zamfir, Natalia remarcau specificul sancțiunilor prevăzute de Codul RSSM, care erau foarte blânde, respectiv ineficiente, fiind vorba în mare parte despre amenzi în mărime mică sau avertismentul. Spre exemplu, pentru contravenția prevăzută de art.73. Murdărirea pădurilor cu deșeuri și reziduuri menajere, era stabilită drept sancțiune: avertisment sau aplicarea unei amenzi cetățenilor în mărime de până la cinci unități convenționale și un

avertisment sau aplicarea unei amenzi persoanelor cu funcții de răspundere - până la zece unități convenționale. Un alt exemplu care îl putem invoca aici este contravenția ce era prevăzută de art.90. Strânsul plantelor, înregistrate în Cartea Roșie, care era sancționată cu avertisment sau aplicarea unei amenzi cetățenilor în mărime de până la trei unități convenționale și un avertisment sau aplicarea unei amenzi persoanelor cu funcții de răspundere – de la cinci la douăzeci de unități convenționale[1]. Prin urmare, principală ineficiență a reglementărilor contravențiilor de mediu în Codul RSSM s-a manifestat prin amenzi foarte mici, care nu puteau avea un efect de constrângere a potențialilor contravenienți și nici cel de prevenire a încălcărilor legislației de mediu.

O bună parte din componente de contravenții (deși modificate și completate, atât la dispoziție, cât și la sancțiune) s-au păstrat în Codul Contravențional din 24 octombrie 2008 [4]. Drept exemplu aici putem da: art.88 Nimicirea animalelor, înregistrate în Cartea Roșie din Codul RSSM cu privire la contravențiile administrative din 1985 și art.140, Colectarea sau nimicirea plantelor, capturarea sau nimicirea animalelor incluse în Cartea Roșie a Republicii Moldova și în anexele la Convenția privind comerțul internațional cu specii sălbatice de faună și floră pe cale de dispariție (CITES) din Codul contravențional al Republicii Moldova din 2008 [4]; sau art.65 Tăierea ilegală și vătămarea arborilor și arbuștilor, distrugerea și vătămarea culturilor de pădure și a arborilor tineri din Codul RSSM cu privire la contravențiile administrative din 1985 și art. 122 Tăierea ilegală sau vătămarea arborilor și arbuștilor din Codul contravențional al Republicii Moldova din 2008 [4][1].

Conceptul contravenției de mediu - definiții doctrinare

În literatura de specialitate nu există o definiție unanim recunoscută a contravenției ecologice. La definirea contravenției de mediu, de regulă, se recurge la definiția contravenției cu indicarea unor trăsături caracteristice, prezente în cazul contravențiilor ecologice. În viziunea cercetătorului Crețu Andrian, indiciul de bază în identificarea contravenției ecologice reprezintă atentarea prin fapta contravențională la categoriile de relații sociale, care servesc obiectul raporturilor de dreptul mediului. Altfel spus, dacă ne referim la același articol 10 al Codului contravențional, atunci conchidem că contravenția ecologică poate fi identificată prin prisma valorilor sociale ocrotite de legislația de mediu și fiind prevăzută de Codul contravențional [4] este pasibilă de sancțiune contravențională [5].

Definiție expresă a contravenției de mediu se regăsește în doctrina română. Prof. univ., dr. E. Lupan definește contravenția ca fiind fapta ilicită săvârșită cu vinovăție, care prezintă pericol social mai redus ca infracțiunea, comisă în cadrul raportului juridic de dreptul mediului [6, p. 397]. Într-o altă lucrare a sa, același autor expune că contravenția ecologică reprezintă o formă de manifestare a ilicitului administrativ, forma cea mai gravă a acestuia, iar regimul său juridic este, în mod preponderent, un regim juridic administrativ, urmare a comiterii unei încălcări a legislației de medi [7, p. 538]. Doctrinarul român M. Duțu susține că contravenția reprezintă o încălcare a reglementărilor juridice vizând protecția mediului cu vinovăție [8, p. 540]. În doctrina rusă conceptul contravenției de mediu a fost definit de către cercetătorul V. Petrov, care afirmă că „*contravenția reprezintă acțiune sau inacțiune săvârșită cu vinovăție, care încalcă prevederile legislației ecologice, pentru care legislația prevede răspunderea administrativă*” [9, p. 156].

Doctrinarii autohtoni doctor, conferențiar universitar P. Zamfir și doctor, conferențiar universitar I. Trofimov formulează definiția contravenției în domeniul protecției mediului astfel: aceasta reprezintă „*o reacție a statului ce constă în aplicarea sancțiunilor contravenționale pentru acțiuni sau inacțiuni ilicite săvârșite cu vinovăție, ce creează un pericol social mai scăzut decât infracțiunea datorită unicității acțiunilor, a creării unui pericol de prejudiciu sau a unui prejudiciu foarte neînsemnat, luat individual, factorilor de mediu*” [10, p. 56].

Prin urmare, contravenția de mediu (ecologică) face parte din multitudinea de varietăți de contravenții, reprezentând acea faptă (acțiune sau inacțiune) săvârșită cu vinovăție și care prezintă un pericol mai mic ca infracțiunea. Comiterea unei contravenții de mediu (ecologice) presupune ignorarea sau nerespectarea prevederilor legislației de mediu [5]. Odată ce „în dreptul mediului se recurge adesea la răspunderea contravențională pentru combaterea nerespectării prescripțiilor legale în materie” [8, p. 540], anume în acest caz putem discuta despre o contravenție de mediu (ecologică).

Obiect al atentatului în cazul comiterii contravenției de mediu (ecologice) reprezintă relațiile legate de folosirea rațională, protecția, conservarea și dezvoltarea componentelor abiotice, biotice și antropogene ale mediului. Aceste relații sociale care apar între persoanele fizice sau juridice privitor la folosirea, conservarea, dezvoltarea și protecția factorilor de mediu. Astfel, putem delimita patru grupe mari de relații sociale ce con-

stiuie obiectul de reglementare a dreptului mediului [11, p. 33]: 1. relații legate de folosirea rațională a componentelor mediului; 2. relații privind conservarea factorilor de mediu; 3. relații privind dezvoltarea factorilor de mediu; 4. relații privind protecția factorilor de mediu.

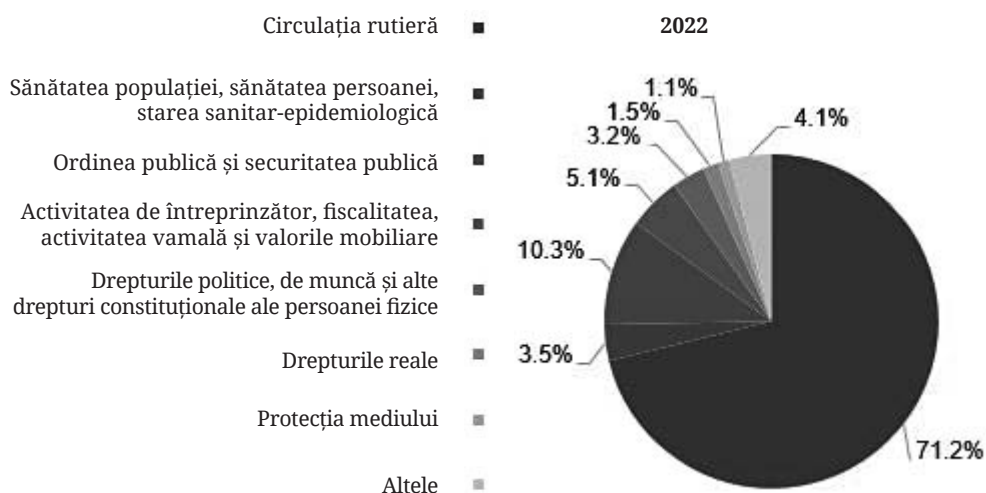
Totodată, delimitând factorii de mediu, și anume cei abiotici (apa, aerul, solul, subsolul), biotici (fauna și flora) și antropici (factori creați prin activitatea umană), putem delimita trei categorii de relații care constituie obiectul de reglementare a dreptului mediului, în funcție de obiectul nemijlocit protejat [11, p. 33]: a) relații legate de folosirea, conservarea, dezvoltarea și protejarea resurselor abiotice; b) relații legate de folosirea, conservarea, dezvoltarea și protecția componentelor biotice; c) relații legate de folosirea, conservarea, dezvoltarea și protecția componentelor antropice.

În viziunea noastră, contravenție de mediu reprezintă o faptă ilicită, acțiune sau inacțiune, săvârșită cu vinovăție, care prezintă pericol social mai redus ca infracțiunea, prin care sunt încălcate reglementările legislației și mediu, obiectul atentatului fiind relații legate de folosirea, conservarea, dezvoltarea și protejarea resurselor abiotice; componentelor biotice și celor antropice.

Reglementarea contravențiilor de mediu în Cod Contravențional

Prin adoptarea Codului contravențional din 2008, s-a stabilit o nouă reglementare-cadru în materie prin extinderea numărului de contravenții. Totodată, în general, s-a păstrat aceeași concepție asupra contravențiilor, cu unele ajustări în privința obiectului acestora și mai ales a sancțiunilor pecuniare aplicabile, a crescut quantumul amenzilor[1].

În Codul contravențional din 2008 domeniul dat este inclus în Capitolul IX [4]. Contravenții în domeniul protecției mediului. Acest capitol este unul din cele mai voluminoase capitole, cuprinzând 52 articole. Potrivit datelor statistice, contravențiile incluse în acest capitol au constituit 1,1 % din numărul total al contravențiilor constatate în 2022 [12]. Contravențiile în domeniul protecției mediului se află pe locul 7, deci nu sunt cele mai răspândite (pentru comparație, contravențiile în domeniul circulației rutiere au constituit 71,2 din numărul total al contravențiilor constatate în 2022). Cu toate acestea, trebuie să luăm în considerație faptul că în datele statistice sunt specificate doar contravențiile constatate, nu și acelea săvârșite[1].



Discrepanța substanțială între numărul foarte mic de contravenții constatate și numărul mare de încălcări săvârșite de zilnic scot la iveală mai multe provocări în aplicarea răspunderii contravenționale pentru încălcările legislației de mediu. Majoritatea făptuitorilor, care comit contravenții de mediu rămân neidentificați, în lipsa unui mecanism eficient de supraveghere a spațiilor verzi, pădurilor, rezervațiilor naturale, râurilor lacurilor și a altor obiecte protejate. Prin urmare, după comiterea contravenției de mediu, făptuitorul părăsește locul faptei la sosirea agentului constatator fiind evidente doar urmările faptei contravenționale.

La examinarea acestui grup de contravenții, de regulă, sunt antrenați experții în calitate de participanți la procesul contravențional, în vederea întocmirii rapoartelor care determină gradul de poluare a mediului. Drept exemplu de contravenții, la examinarea cărora participarea experților este obligatorie, putem da: art.113. Încălcarea regulilor de desfășurare a activității economice în zonele de protecție a apelor, sau art.149. Poluarea mediului cu cauzarea de prejudicii[1]. Cu referire la contravențiile în domeniul mediului, autorul V. Guțuleac menționează că „activitatea agenților constatatori și a instanțelor de judecată cu privire la constatarea faptelor contravenționale de acest gen, examinarea cauzei contravenționale și emiterea deciziei asupra cazului este complicată. Deseori atât agentul constatator, cât și altă autoritate împuternicită să examineze cazul necesită ajutorul specialistului sau/și al expertului [13, p.175].

Constatarea contravențiilor de mediu determină mai multe probleme practice, printre care identificarea expertului competent în determinarea

daunei cauzate prin comiterea contravenției, prelevarea probelor și efectuarea investigațiilor de laborator, întocmirea raportului de către expert. În cazuri complexe este necesară desfășurarea unei expertize ecologice complexe, de lungă durată pentru a determina volumul prejudiciului cauzat.

Constatarea comiterii contravențiilor de mediu determină necesitatea consultării mai multor acte normative, printre care Regulile de folosire a apelor (a se vedea: art.110 din Codul contravențional), Regulile de protecție a resurselor piscicole (a se vedea: art.114 din Codul contravențional), Cartea Roșie a Republicii Moldova (a se vedea: art.140 din Codul contravențional), Convenția privind comerțul internațional cu specii sălbatice de faună și floră pe cale de dispariție (CITES) (a se vedea: art.140 din Codul contravențional), Regulile de întreținere a câinilor, pisicilor, a altor animale, aprobate prin decizie a autorității APL (a se vedea: art.158 din Codul contravențional) etc[1].

Prezența mai multor acte normative, care reglementează obiectul atentatului în cazul comiterii contravenției de mediu determină dificultatea practică în constatarea încălcării legislației în vigoare. Codificarea legislației de mediu ar simplifica aplicarea practică a acestora și ar determina sancționarea mai eficientă a contravențiilor.

Introducerea răspunderii contravenționale a persoanelor juridice pentru comiterea contravențiilor în domeniul mediului a constituit un progres în respectarea legislației de mediu, dat fiind faptul că marea majoritate a daunelor aduse mediului sunt comise anume de persoane juridice.

Având în vedere importanța obiectului protejat, la aplicarea răspunderii contravenționale, o deosebită atenție trebuie acordată principiului individualizării răspunderii contravenționale și criteriilor generale de individualizare a sancțiunii, care permite de a lua în calcul circumstanțele atenuante sau agravante, persoana făptuitorului, a cărei vinovăție este dovedită și permite de a aplica o sancțiune echitabilă. În multe țări contemporane, amenda pentru încălcările din domeniul mediului înconjurător nu cunoaște limita maxima, iar uneori este reglementată ca o formă specială de răspundere „plata pentru poluare”, amenda fiind proporțională, de exemplu, cu volumul de ape reziduale, cu gradul de poluare față de normele admise și cu nocivitatea acesteia. În cazul dat, apare caracterul reparator al amenzii, ceea ce nu exclude însă repararea integrală a prejudiciului în cadrul răspunderii civile. Abordarea respectivă este actuală până în prezent, în vederea combaterii contravențiilor în acest domeniu strategic pentru dezvoltarea durabilă în Republica Moldova[1].

De menționat că, prin Legea privind modificarea și completarea Codului contravențional, nr.208 din 17 noiembrie 2016 [14], valoarea unității convenționale a crescut de la 20 la 50 lei, numărul unităților aplicate pentru o contravenție de mediu s-a micșorat de 1,7 ori, în rezultat cuantumul amenzii mărindu-se de 1,5 ori. Comparativ cu aceleași modificări, efectuate în alte domenii, sancțiunile pentru nerespectarea legislației de mediu nu descurajează cauzarea prejudiciului ecologic. În țările europene, pentru comportamentul neglijent, dar uneori și abuziv față de protecția mediului, sunt stabilite amenzi cu o valoare semnificativ majoră față de cele din țara noastră. Astfel, pentru nerespectarea cadrului european legislativ de mediu, o persoană fizică este nevoită să scoată din buzunar de până la 12,0 mii lei, iar o persoană juridică până la 600,0 mii lei[1].

Concluzii

Dreptul la un mediu sănătos reprezintă un drept constituțional fundamental garantat fiecărei persoane prin art.37 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova[2]. Protecția mediului sănătos reprezintă un obiect juridic ocrotit prin intermediul prevederilor legislației contravenționale și penale. Capitolul 9 din Codul Contravențional reglementează *Contravenții în domeniul protecției mediului [4]*, stabilind lista contravențiilor de mediu și componența acestora. Cu toate acestea, numărul neînsemnat de contravenții constatate anual și făptuitori sancționați arată deficiența reglementării actuale și a procedurii contravenționale. Printre principalele probleme în constatarea contravențiilor de mediu se numără: lipsa unui mecanism eficient de supraveghere a spațiilor verzi, pădurilor, rezervațiilor naturale, râurilor lacurilor și a altor obiecte protejate; neidentificarea făptuitorilor, care comit contravenții de mediu; necesitatea desfășurarea unei expertize ecologice complexe și dificultatea în identificarea expertului competent în constatarea prejudiciului de mediu; necesitatea consultării mai multor acte normative pentru constatarea contravențiilor de mediu; sumele amenzilor, care nu descurajează cauzarea prejudiciului ecologic.

În acest context, înaintăm următoarele **recomandări**:

1. Crearea unui mecanism eficient de supraveghere a spațiilor verzi, pădurilor, rezervațiilor naturale, râurilor lacurilor și a altor obiecte protejate.
2. Codificarea legislației de mediu.
3. Majorarea sumei amenzii pentru comiterea contravenției de mediu.
4. Crearea procedurii operaționale interne eficiente, care ar permite agenților constatați să constate eficient contravenții și să identifice făptuitori.

Referințe bibliografice:

1. ȚURCAN, Liliana; ZAMFIR, Natalia. Rolul combaterii contravențiilor în domeniul protecției mediului în asigurarea dezvoltării durabile a țării. In: *Redimensionarea valorilor democratice în condițiile societății informaționale*. 7-8 decembrie 2017, Chișinău. Chisinau, Republica Moldova: Universitatea de Stat din Moldova, 2018, pp. 132-144. ISBN 978-9975-3178-4-9
2. Constituția Nr. 1 din 29-07-1994 Constituția Republicii Moldova* Publicat : 29-03-2016 în Monitorul Oficial Nr. 78 art. 140 *MODIFICAT LP52 din 16.03.23, MO97-99/24.03.23 art.150; în vigoare 24.03.23* Online: CRM1/1994 (legis.md)
3. COD Nr. 47 din 29-03-1985 Codul cu privire la contravențiile administrative Publicat : 29-04-1985 în Vestile R.S.S.M Nr. 3 art. 47 Versiune în vigoare din data 31.05.09 în baza abrogării prin CC218-XVI din 24.10.08, MO3-6/16.01.09 art.15 Online: CCA47/1985 (legis.md)
4. COD Nr. 218 din 24-10-2008 CODUL CONTRAVENȚIONAL AL REPUBLICII MOLDOVA* Publicat : 17-03-2017 în Monitorul Oficial Nr. 78-84 art. 100 *MODIFICAT LP112 din 11.05.23, MO182-185/02.06.23 art.305; în vigoare 02.07.23* Online: CC218/2008 (legis.md)
5. CREȚU, Andrian. Privire generală asupra contravenției de mediu. In: *Asigurarea expertizei științifice ale politicilor naționale ca unul din obiectivele esențiale ale centrelor de cercetare*. 16 octombrie 2020 - 16 octombrie 2021, Chișinău. Chișinău: ED-Color, 2022, pp. 103-114. ISBN 978-9975-3471-6-7.
6. LUPAN, E., MINEA, Ș., MARGA, A. *Dreptul mediului. Partea specială*, Tratat elementar, Vol. II, ed. Lumina Lex, București, 1997, p. 397
7. LUPAN, E. *Tratat de dreptul protecției mediului*, ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 538
8. DUȚU, M. *Tratat de dreptul mediului*, ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 540.
9. ПЕТРОВ, В.В. *Природоохранное право и правовая охрана окружающей среды*, учебник, изд., Москва, 1980, p. 156
10. ZAMFIR, P., TROFIMOV, I. *Dreptul Mediului*. Chișinău, 1998, p. 56
11. Trofimov, I. *Dreptul mediului*, Ed. Academia de Poliție „Ștefan cel Mare“, Chișinău, 2002, p. 33
12. Contravenții constatate în anul 2022 Online: Contravenții constatate în anul 2022 (gov.md)
13. GUȚULEAC Victor. *Tratat de drept contravențional*. Chișinău: Tipografia Centrală, 2009 p.175
14. Lege Nr. 208 din 17-11-2016 privind modificarea și completarea Codului contravențional al Republicii Moldova nr. 218-XVI din 24 octombrie 2008 Publicat : 16-12-2016 în Monitorul Oficial Nr. 441-451 art. 879 Online: LP208/2016 (legis.md)