

PRIVIRE COMPARATIVĂ ASUPRA MODALITĂȚILOR DE REALIZARE ÎN JUSTIȚIE A DREPTULUI LA MEDIU SĂNĂTOS ÎN RAPORT CU CELELALTE DREPTURI FUNDAMENTALE

Lect. univ. dr. Matei Diaconu

De nos jours, la législation dans le domaine de l'environnement aspire à la globalité, par l'effet du caractère international de la nécessité de protection „sans frontières”. En ce qui concerne les modalités procédurales de mise en oeuvre, il y a des différences entre la protection juridique des droits de l'homme sur le plan international et la protection de l'environnement. La protection des droits de l'homme légitime la possibilité qu'un individu saisisse une instance internationale pour initier une procédure occasionnée par une violation alléguée du droit. Il y a aussi des institutions „indépendantes”, composées de personnes qui ne représentent pas des Etats, mais élues à titre personnel, chargées de surveiller le respect des normes internationales. Cette situation ne se retrouve pas en la matière de la protection de l'environnement parce qu'il n'y a pas de possibilité par laquelle un individu puisse saisir une instance internationale afin de faire respecter les normes internationales au sujet de l'environnement.

1. Modul de punere a problemei. La nivel internațional și european există preocupări susținute în sensul reglementării dreptului la mediu sănătos ca drept fundamental al omului. Impunându-se ca drept de a treia generație, dreptul la mediu nu este doar o instituție juridică „la modă”, ci are rădăcini adânci în realitățile sociale și economice ale lumii zilelor noastre. În ceea ce privește modalitățile procedurale de realizare, între protecția juridică a drepturilor omului plan internațional și protecția mediului înconjurător există unele diferențe. Protecția drepturilor omului dispune de posibilitatea ca o persoană să sesizeze o instanță internațională în scopul inițierii unei proceduri specifice, în legătură cu invocarea încălcării unui drept al omului. Pe de altă parte, există și instituții independente formate nu din reprezentanți ai statului, ci din persoane particulare, însărcinate cu supravegherea respectării normelor internaționale în domeniu.

Această situație nu se întâlnește și pentru protecția mediului înconjurător, deoarece nu există un drept individual la acțiune¹ prin care o persoană să sesizeze o instanță internațională în scopul obținerii unei decizii care să oblige la respectarea normelor de protecție a mediului.

¹ Pompil Drăghici, Anca Ileana Dușcă, *Dreptul intern și comunitar al mediului*, Editura Universitaria, Craiova, 2003, pag. 152.

Un alt instrument de natură să asigure respectul normelor internaționale vizând protecția drepturilor omului este sistemul de rapoarte pe care statele părți ale convențiilor pentru apărarea acestor drepturi trebuie să le prezinte cu regularitate unor organe de control specializate, pentru a demonstra că respectă într-adevăr și aplică efectiv respectivele norme. Acest instrument este folosit și de către convențiile cele mai recente în materia protecției internaționale a mediului, dar diferența apare în privința examinării rapoartelor, care se face de către statele semnatare ale convenției, iar nu de către un organ format din persoane independente, ca în cazul supravegherii protecției drepturilor omului.

2. Diferențe în ceea ce privește conținutul normelor. Absența dreptului individual la acțiune în domeniul protecției mediului s-ar putea explica prin diferențele de conținut existente între cele două domenii studiate, dar ar fi necesară, poate, o clarificare a acestor diferențe și, de asemenea, o analiză a relației exacte dintre conținutul unei norme și procedurile de punere a sa în practică. Drepturile persoanei, cel puțin acelea denumite de obicei „drepturi de primă generație”, au scopul de a proteja o sferă individuală bine definită contra ingerințelor din partea statului², fapt ce explică și importanța pe care dreptul individual la acțiune o are în acest context.

În ceea ce privește protecția mediului, această explicație nu este valabilă decât pentru cazurile în care încălcarea normelor ce o consacră coincide în fapt cu violarea unei sfere individuale, personale protejate. În acest context, este de subliniat faptul că unele sisteme naționale de drept, ca de exemplu cel german sau cel austriac, limitează chiar în mod explicit dreptul individual la acțiune în materie de protecție a mediului, la cazurile în care încălcarea normelor de drept al mediului se constituie în același timp într-o încălcare a drepturilor individuale ale reclamantului. De aceea, recente tendințe jurisprudențiale de a „ecologiza” într-un fel concepția privind sfera drepturilor fundamentale, care răzbat din deciziile Curții Europene a Drepturilor Omului pentru cazurile Lopez-Ostra sau Rayner și Powell sunt, desigur, de o importanță demnă de remarcat. Ele recunosc și consacră destul de clar faptul că, dacă au fost cauzate prejudicii mediului înconjurător, victimele acestor prejudicii nu sunt doar mediul și colectivitatea privită în ansamblu, ci și persoanele care trăiesc în mediul respectiv, persoane privite fiecare în individualitatea sa.

Așadar, este evident că individul are de suferit în primul rând în mod personal ca urmare a deteriorării mediului înconjurător și, apărându-și propriile interese împotriva acestei deteriorări, apără în același timp și interesele colectivității din care face parte. Problema mai dificilă în situația dată, rezolvată de către diferite sisteme juridice și regimuri internaționale de protecție în moduri diferite, este cea a pragului sau a gradului minim de interes personal, de natură să confere reclamantului dreptul la acțiune.

² Michael Bothe, *Les droits de l'homme et le droit de l'environnement: procédures de mise en œuvre, în Les hommes et l'environnement (Mankind and the environment) – En hommage à Alexandre Kiss*, Editions Frison-Roche, Paris, 1998, pag. 112.

Pe de altă parte, ar fi de discutat și efectul pe care l-ar putea avea, în acest context, recunoașterea explicită pe plan național și internațional a unui drept la mediu sănătos³. Singurul instrument internațional care, la ora actuală, garantează în mod explicit acest drept este Carta Africană a Drepturilor Omului și Popoarelor. La nivelul sistemelor de drept naționale, există mai multe Constituții, printre care și cea română, care recunosc, în ultimii ani, folosind formule foarte diverse, un drept al fiecărei persoane la mediu sănătos și la protecția acestuia. Însă consacarea pe cale constituțională a unui astfel de drept nu implică în mod automat și recunoașterea unui drept individual la acțiune în materie de protecție a mediului.

În orice caz, se poate afirma că prevederea în Constituții a dreptului la mediu sănătos vine să dovedească o dată în plus tendința actuală manifestată la nivelul statelor, de a extinde sfera drepturilor procedurale create în favoarea persoanelor sau asociațiilor în materia protecției mediului. Discuția generată de crearea pe cale constituțională a unui astfel de drept se leagă, însă, inevitabil, de însăși natura complexă a ramurii de drept al mediului⁴. Astfel, având în vedere că protecția mediului implică, desigur, un întreg ansamblu de măsuri, alegerea celor mai potrivite instrumente juridice care ar trebui folosite pentru promovarea acestui scop apare ca o chestiune extrem de complexă și dificilă. O opinie destul de răspândită în doctrină este în sensul că ar fi normal ca soluționarea respectivei probleme să cadă exclusiv în sarcina legislativului, fără vreo implicare a puterii judecătorești.

Aprecierea corectitudinii acestei teze, respectiv a gradului său exagerat de generalizare depinde, în primul rând, de caracterul și de conținutul tipului de normă în discuție.

Care ar putea fi, așadar, obiectul unui drept la mediu? Dacă s-ar accepta ca acest drept să vizeze doar ideea de mediu sănătos într-o manieră globală, generală și, deci, foarte vagă, este evident că ar deveni foarte dificil de imaginat cum ar putea vreo instanță judecătorească să-l aplice în practică. Desigur că numeroase convenții internaționale conțin reguli cu un caracter foarte general, cu conținut vag și declarativ, norme ce au în vedere mai degrabă eforturile pe care statele ar trebui să le întreprindă în viitor, în scopul obținerii unor rezultate care adesea sunt și ele, la rândul lor, departe de o enunțare precisă și clară⁵. În această situație, am putea afirma că dreptul individual la acțiune nu se poate constitui într-un instrument tocmai potrivit pentru impunerea respectării unor astfel de norme. Însă chiar și în cazul normelor care vizează scopuri foarte precise și bine determinate, cum ar fi, spre exemplu, reducerea emisiei unei anumite substanțe poluante într-un curs de apă, ori reducerea emisiilor poluante naționale cumulate, considerăm că aceste scopuri n-ar putea fi atinse decât cu ajutorul unor mijloace variate, deoarece este greu de crezut că o singură măsură determinată, aplicată unui caz concret ar fi necesară și suficientă pentru ca dezideratul țintit de normă să fie îndeplinit. O

³ Alexandre Kiss, *Droit international de l'environnement*, Editions Pedone, Paris, 1989, pag. 20.

⁴ Michael Bothe, op. cit., pag. 113.

⁵ Alexandre Kiss, Dinah Shelton, *Traité de droit européen de l'environnement*, Frison Roche, Paris, 1995, pag. 37.

acțiune individuală corespunzătoare unui drept individual, destinată a-l apăra și având ca obiect chiar rezultatul precis urmărit de norma juridică ar fi, în acest domeniu, aproape o utopie. Cu alte cuvinte, în cazul în care scopul vizat de astfel de norme nu este atins, este totuși dificil de conceput ca acest lucru să lezeze în mod imediat și detectabil vreun interes personal⁶.

Este vorba de o teorie aplicabilă, cel puțin într-o oarecare măsură, și normelor internaționale ce reglementează protecția spațiilor naturale și speciilor pe cale de dispariție. Există, însă, și norme cu un caracter mult mai precis, pentru care s-ar putea cu ușurință imagina un drept individual având ca scop materializarea respectării lor. Ne referim, în primul rând, la normele ce vizează măsuri foarte clare ce trebuie luate în legătură cu sursa bine individualizată a unei poluări. Stabilirea măsurii în care o asemenea normă ar putea crea un interes personal poate constitui, încă, o chestiune de interpretare, dar nu există nici un pretext conceptual ori de altă natură pentru a putea exclude dreptul la acțiune individuală în cazul încălcării ei.

O altă categorie de norme a căror violare ar putea foarte bine face obiectul unei acțiuni individuale sunt cele cu caracter procedural. Pe plan internațional există numeroase reglementări care se încadrează în această sferă, referitoare mai ales la nediscriminarea procedurală, precum și la dreptul de acces egal la procedurile administrative, și la acțiunile judecătorești⁷. Dreptul la participare are o importanță deosebită în special în cazul procedurii studiului asupra impactului de mediu, motiv din care o parte însemnată a sistemelor juridice naționale recunosc acest drept ca bază a dreptului la acțiune, chiar dacă interpretările Convenției de la Espoo din februarie 1991 privind studiul asupra impactului de mediu într-un context transfrontalier nu sunt unanime în acest sens.

O primă concluzie ce se poate desprinde până acum din analiza întreprinsă ar fi, așadar, că există norme de drept internațional al mediului a căror respectare nu poate fi asigurată în mod eficient pe calea acțiunii individuale. Pe de altă parte însă, un număr important de norme din acest domeniu se pretează, ca și în cazul celor ce apără drepturile omului considerate „clasice”, de primă generație, la apărare pe calea acțiunii individuale în fața unei instanțe judecătorești sau a uneia înzestrată cu astfel de atribuții⁸. Oricum, faptul că statele sunt, în continuare, reticente în a consacra astfel de drepturi și în a accepta principiul unui drept la acțiune pe plan internațional pentru apărarea lor demonstrează, probabil, că fundamentarea unor asemenea instituții juridice doar pe ideea unui conținut aparte, specific normelor de drept internațional al mediului nu este prin ea însăși suficientă.

3. Funcția dreptului la acțiune în materie de mediu. Un studiu atent asupra interesului pentru acțiune în materie de mediu este de natură a revela aspecte și tendințe interesante. Astfel, una din funcțiile incontestabile ale dreptului la acțiune este protecția drepturilor individuale și, așa cum am arătat deja, pentru

⁶ Michael Bothe, op. cit., pag. 113.

⁷ Alexandre Kiss, op. cit., pag. 89.

⁸ Michael Bothe, op. cit., pag. 114.

dreptul mediului, acțiunile care corespund acestei funcții sunt cele corespunzătoare situațiilor în care interesul de protecție a mediului coincide cu interesul individului⁹, ocrotit pe calea justiției, cum ar fi, spre exemplu, cazurile privind relațiile de vecinătate.

Acțiunea în materie de drept al mediului mai are, însă, încă o funcție, și anume, de a remedia unele slăbiciuni în ceea ce privește punerea în practică a dreptului, constituindu-se, practic, din acest punct de vedere, într-un gen de instrument al controlului obiectiv asupra acțiunii sau inacțiunii administrative.

În acest sens, merită menționat faptul că există diferențe semnificative, la nivel internațional, pe plan conceptual în privința contenciosului administrativ. Astfel, jurisdicția administrativă franceză, spre exemplu, funcționează prin excelență ca un mijloc de control obiectiv, spre deosebire de sistemul german, unde sarcina principală a instanței administrative este considerată a fi apărarea sferei individuale a fiecărei persoane, împotriva ingerințelor din partea administrației. Rezultă, deci, că este vorba de o concepție mult mai restrictivă asupra interesului pentru acțiune în jurisdicția germană, față de un grad de acces mult mai larg la tribunalele administrative în Franța.

În ceea ce privește sistemul american, este de remarcat că în S.U.A. au fost create noțiunile de „environmental rights”, adică „drepturi de mediu” sau mai degrabă „drepturi la mediu”, respectiv „citizen’s suits”, adică „acțiuni cetățenești”, ca modalități de utilizare a acțiunilor intentate de indivizi sau asociații drept instrumente de concretizare nu doar a intereselor individuale, dar și a celor publice.

Această deschidere a căilor judiciare este, deci, consecința ideii privind necesitatea remedierii slăbiciunilor în domeniul punerii în practică a dreptului la mediu sănătos, slăbiciuni de care suferă instrumente precum controlul sau tutela administrativă normală. Se poate afirma, fără exagerare, că respectivul concept se bucură de o acceptare din ce în ce mai largă în sistemele de drept naționale, însă controversele rămân, iar unele state îl neagă în continuare, manifestând implicit și o reticență destul de puternică față de prevederea și recunoașterea, pe plan internațional, a instrumentului controlului judiciar.

Slăbiciunile legate de punerea în practică a acestor drepturi, apărute la nivel național, constituie adesea, în același timp, neîndepliniri ale unor obligații asumate la nivel internațional. Efectele dreptului la acțiune pentru indivizi sau asociații ar fi, deci, unul benefic și la nivel internațional, dar ideea după care individul este considerat un gen de „fideicomisar al intereselor publice”, deja destul de controversată la nivel național¹⁰, ar suscita, desigur, și mai numeroase opoziții pe plan internațional, unde rolul birocrăției este predominant încă pentru multe state.

Cu toate acestea, se poate constata o deschidere evidentă în această privință, rezultată din interacțiunile internaționale, de natură să determine o tendință clară în sensul ca birocrățiile statale să nu mai constituie singurii actori

⁹ Martine Rêmond-Gouilloud, *Du droit de détruire. Essai sur le droit de l'environnement*, Presses Universitaires de France, Paris, 1989, pag. 244.

¹⁰ Michael Bothe, op. cit., pag. 115.

importanți pe scena internațională. Astfel, pe măsură ce rolul organizațiilor non-guvernamentale care apără diverse interese devine din ce în ce mai important, este logic să se recunoască o funcție importantă a acestor asociații în apărarea intereselor de mediu. În aceeași ordine de idei, este normal ca deschiderea internațională manifestată față de activitățile respectivelor organizații să ducă la acceptarea posibilității ca asociațiile create în scopul protecției mediului să aibă dreptul de a sesiza în mod formal organele internaționale însărcinate cu supravegherea respectării normelor de drept internațional al mediului¹¹. Oricum, trebuie apreciat faptul că organizațiile non-guvernamentale se manifestă deja foarte activ ca actori importanți și serioși, în domeniul dezvoltării dreptului internațional al mediului, asumându-și, de asemenea, și rolul de observatori critici ai gradului de punere în practică a unor convenții internaționale în domeniu. Prezența lor la deliberările statelor-părți ale diferitor tratate le facilitează folosirea principalelor instrumente de acțiune, respectiv apelul la conștiința și la presiunea publică.

În domeniul protecției drepturilor omului, organizațiile non-guvernamentale îndeplinesc, de asemenea, funcții importante în legătură cu dreptul la acțiune. Astfel, este evident că, în numeroase cazuri, posibilitatea de care dispune victima unei încălcări a drepturilor omului, de a sesiza organele de control, judiciare sau non-judiciare, ar avea o eficacitate mai scăzută, în lipsa activității unor anumite asociații specializate în acest domeniu¹². O parte din victimele acestor încălcări nu ar fi în măsură să-și prezinte situația în fața acestor instanțe, dacă nu ar beneficia de asistență din partea asociațiilor care luptă împotriva torturii sau care se ocupă de regimul juridic și de tratamentul aplicat deținuților politici. Mai mult, chiar și în materia acțiunilor judiciare propriu-zise, respectivele organizații au jucat adesea roluri recunoscute ca importante și pozitive atât în realitatea obiectivă, cât și în practica judecătorească. Așadar, putem considera că, *de lege ferenda*, crearea unor organe independente de control al respectării normelor de drept internațional al mediului, care să poată fi sesizate de către organizațiile non-guvernamentale, nu constituie un pas întru totul revoluționar, dar, totuși, cu un pronunțat caracter inovator, încadrându-se logic în evoluția fenomenului.

4. Organele de supraveghere. Analizând evoluția practicii în materia convențiilor internaționale privind protecția mediului, se constată că organul central, care are un rol esențial atât în dezvoltarea, cât și în punerea în practică și în controlul aplicării regimului prevederilor acestuia, este conferința statelor părți. Deși există convenții ce conțin dispoziții cu caracter tradițional referitoare la soluționarea diferendelor, prevăzând, în acest sens, instituția arbitrajului sau o tranșare la nivel judiciar inter-statal, se pare că aceste clauze nu au nici o finalitate practică¹³.

¹¹ Alexandre Kiss, Jean-Pierre Beurier, *Droit international de l'environnement*, Editions Pedone, Paris, 2004, pag. 57.

¹² Michael Bothe, op. cit., pag. 115.

¹³ Alexandre Kiss, Jean-Pierre Beurier – op. cit., pag. 64.

Controlul și punerea în aplicare a regimurilor convenționale se află, așadar, aproape în totalitate, în mâinile conferințelor statelor-părți. Rolul principal al acestora este examinarea gradului de aplicare a regimurilor convenționale și, mai ales, analizarea și evaluarea rapoartelor naționale în cazurile în care întocmirea periodică a acestora este obligatorie. În situația în care este prevăzută numirea unei comisii de experți, este vorba de experți guvernamentali, nu independenți, întrucât organele formate din experți independenți, ca și organele judiciare cu competențe asupra statelor, sunt considerate mai „periculoase” pentru suveranitatea națională¹⁴.

Un alt element care diferențiază organele însărcinate cu punerea în practică a normelor privind drepturile omului de cele având atribuții de a supraveghea aplicarea dreptului internațional al mediului este dat de faptul că procedurile care vizează asigurarea respectării drepturilor omului se bazează în mare parte pe publicitate ca metodă de presiune. Efectul condamnărilor sau al simplelor constatări privind încălcarea acestor drepturi rezidă în principal în privarea de scuze valabile a statului găsit vinovat și în expunerea acestuia la condamnarea de către opinia publică. Acest gen de publicitate este util și în domeniul protecției mediului, dar desigur că nu este suficient, întrucât necesitatea aplicării de măsuri pentru îndreptarea unei situații de încălcare a normelor de drept aplicabile îmbracă forme cu caracter mult mai complex¹⁵.

Astfel, reacțiile posibile și necesare apărute ca urmare a unei încălcări a dreptului internațional al mediului sunt mult mai variate decât în cazul violării drepturilor omului. Se constată, spre exemplu, în acest sens, în cadrul evoluțiilor recente, că reacția tradițională la încălcarea normei de drept, materializată în impunerea de sancțiuni, este din ce în ce mai frecvent înlocuită, sau cel puțin însoțită de măsuri pozitive, concretizate în asistența acordată în scopul îndreptării situației. În materia încălcării drepturilor omului, reacția tipică este, în cazul eșuării măsurilor pozitive, sancționarea părții aflate în culpă și despăgubirea victimei, iar independența instituției însărcinate să constate acest gen de fapte este esențială pentru credibilitatea demersului în sine.

Pentru ca încălcarea unei norme de drept al mediului să fie remediată, credibilitatea constatării nu este, însă, suficientă. Sunt necesare, alături de aceasta, un ansamblu de măsuri în vederea refacerii situației anterioare, dar și eforturi materiale considerabile¹⁶, de natură să depășească, desigur, posibilitățile unui organ format din experți independenți. O soluție ar fi, probabil, disocierea atribuțiilor de constatare de cele referitoare la remedierea încălcării normei, ceea ce ar crea avantajul utilizării efectului activității experților independenți și în domeniul protecției mediului la nivel internațional.

5. Concluzii. În concluzie, se poate afirma că nu există nici un motiv serios care ar putea justifica absența dreptului la acțiune individuală sau a dreptului la

¹⁴ Michael Bothe, op. cit., pag. 116.

¹⁵ Patrick Thieffry, *Droit européen de l'environnement*, Ed. Dalloz, Paris, 1998, pag. 94.

¹⁶ Raphaël Romi, *L'Europe et la protection juridique de l'environnement*, Editions Victoires, Paris, 2004, pag. 47.

acțiune din partea asociațiilor non-guvernamentale în scopul respectării normelor de drept internațional al mediului. Chiar dacă unele din obiecțiile ridicate față de această idee prezintă un aparent grad de legitimitate, nu apar ca insurmontabile, deoarece dreptul internațional al mediului este suficient de dezvoltat și conține norme ce se pretează a fi obiect al acțiunilor judiciare sau cvasi-judiciare, adică formulate în fața unor comisii independente¹⁷.

Constatarea unor fapte cu caracter controversat sau a unor încălcări ale dreptului constituie un element autonom și, deci, disociabil de procesul complex format din totalitatea mecanismelor care vizează punerea în practică și respectarea normelor de drept internațional al mediului. Acest lucru s-ar putea constitui, pe de o parte, într-un mijloc de presiune extrem de util asupra statelor care își neglijează obligațiile într-un astfel de domeniu, iar pe de altă parte, într-o cale credibilă de negare a unor acuzații nefondate, a căror netemeinicie ar fi demonstrată cu claritate de către experți de prestigiu pe plan internațional. Pe această cale, s-ar putea, de asemenea, crea o bază mai solidă pentru acțiunile unilaterale întreprinse de state însele în sensul luptei împotriva încălcării normelor de protecție a mediului. Dreptul internațional al mediului are nevoie, atât în folosul generațiilor viitoare¹⁸, cât și în cel al persoanelor ce trăiesc în prezent în condiții de mediu inacceptabile, de eficiența unui asemenea mijloc pentru punerea în practică a regulilor sale. Mai mult, un astfel de instrument ar fi în spiritul noii structuri a relațiilor internaționale, caracterizată prin sporirea progresivă a numărului actorilor vieții publice, în condițiile în care birocrățiile naționale și internaționale au pierdut monopolul aparițiilor pe această scenă.

¹⁷ Michael Bothe, op. cit., pag.117.

¹⁸ Alexandre Kiss, Dinah Shelton, op. cit., pag. 42.