

DREPTUL LA MEDIU SĂNĂTOS ÎN CONSTITUȚIILE UNOR ȚĂRI ALE UNIUNII EUROPENE

Lect. univ. dr. Matei Diaconu

Des préoccupations existent aujourd'hui constantes au niveau international visant la réglementation du droit à un environnement sain comme un droit fondamental de l'homme. En s'imposant comme droit de la troisième génération, le droit à l'environnement n'est pas seulement une institution juridique „à la mode”, mais a trouvé d'importantes raisons dans la réalité sociale et économique du monde de nos jours.

1. Reglementarea din Constituția României. Articolul 35 al Constituției României, revizuită și republicată în anul 2003, articol intitulat „Dreptul la mediu sănătos”, prevede: (1) Statul recunoaște dreptul oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic. (2) Statul asigură cadrul legislativ pentru exercitarea acestui drept. (3) Persoanele fizice și juridice au îndatorirea de a proteja și a ameliora mediul înconjurător. Spiritul acestei reglementări este dat de tendințele europene în domeniu, întrucât o mare parte a țărilor membre ale Uniunii garantau deja, prin legile lor fundamentale, în termeni mai mult sau mai puțin asemănători, dreptul la un mediu sănătos. Oricum, formularea din Constituția română are un grad de generalitate de natură să creeze ambiguități. Astfel, din primul alineat rezultă că titularii acestui drept sunt toate persoanele. Întrucât nu se precizează dacă este vorba doar de cetățeni români, se poate interpreta că acest drept este recunoscut tuturor persoanelor fizice aflate pe teritoriul României, cetățeni români, cetățeni străini, sau apatrizi.

În ceea ce privește noțiunea de „mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic”, se pune problema sensului și determinării acesteia. Limitele și caracteristicile unui „mediu sănătos și echilibrat ecologic” sunt destul de dificil de stabilit. Din punct de vedere strict legal, ele sunt stabilite tot de către stat, prin organul legislativ, care reglementează prin legi limite și praguri maxime admise pentru poluări, limite și praguri care, atunci când sunt depășite, se presupune că mediul înconjurător nu mai este sănătos. În alineatul (2) al articolului în discuție, se prevede că statul este cel care asigură cadrul legislativ pentru exercitarea dreptului la mediu sănătos, acest lucru apărând ca o obligație. Asigurarea unui cadru legislativ presupune nu doar adoptarea legilor în sine, ci și alinierea lor la convențiile și tratatele internaționale în domeniul mediului înconjurător.

Cadrul legislativ pentru exercitarea unui drept presupune și stabilirea căilor de urmat pentru persoana care consideră că i-a fost încălcat respectivul drept. Așadar, este necesară, probabil, crearea unor acțiuni în justiție speciale, „acțiuni de mediu”, prin care orice persoană fizică sau juridică ce se consideră lezată în urma nerespectării acestui drept să aibă posibilitatea să se adreseze instanțelor de contencios sau civile, după cum cel chemat să răspundă în instanță este statul ori o persoană fizică sau juridică. Cel de-al treilea alineat al articolului în discuție creează pentru persoanele fizice și juridice obligația de a proteja și ameliora mediul înconjurător. Se naște, așadar, un raport juridic complex în care toate persoanele sunt atât titularile dreptului la mediu sănătos, cât și titularile de obligații în acest sens. Aceasta deoarece noțiunea de „îndatorire” folosită într-o lege fundamentală nu poate avea decât sensul de obligație juridică propriu-zisă, iar nu de simplă îndatorire de onoare. Situația paradoxală este că, cel puțin în aparență, titularul obligației de a asigura dreptul la mediu sănătos, respectiv statul, este și cel care stabilește în concret ce înseamnă „mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic”, prin legiferare în acest domeniu.

O altă problemă dificilă ar fi modul în care statul ar putea să răspundă în cazul neîndeplinirii obligațiilor prevăzute în acest articol, reglementările interne actuale nefiind de natură să ofere soluții satisfăcătoare în acest sens. Oricum, în ciuda imperfecțiunilor, faptul că se garantează prin Constituție dreptul la mediu sănătos este, desigur, un pas înainte și un demers pozitiv de natură să sensibilizeze și să responsabilizeze cetățenii în legătură cu necesitatea protecției mediului înconjurător.

2. Reglementarea dreptului la mediu sănătos în legile fundamentale ale altor state membre ale Uniunii Europene. După cum am afirmat, există la nivel internațional și european preocupări susținute în sensul reglementării dreptului la mediu sănătos ca drept fundamental al omului. Impunându-se ca drept fundamental 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. Într-o abordare relativ simplistă și adesea criticată a drepturilor fundamentale, acestea sunt clasificate în trei generații: drepturi civile și politice clasice, care oferă o garanție împotriva ingerințelor autorității, altfel spus „drepturi de apărare” a căror respectare poate fi solicitată în fața judecătorului; cea de-a doua generație cuprinde drepturile care implică pentru autoritate o obligație pozitivă, dar a căror respectare este destul de dificil de solicitat în fața judecătorului, cum ar fi, spre exemplu, dreptul la muncă; a treia generație cuprinde așa-numitele „drepturi de solidaritate”, al căror conținut este mai degrabă de natură programatică și pedagogică decât juridică; exemplul clasic pentru această categorie este chiar dreptul la protecția mediului înconjurător. Țări importante ale Uniunii Europene au prevăzut în ultimii ani garantarea dreptului la mediu sănătos în legile lor fundamentale, pe care adesea le-au și revizuit în acest scop¹.

3. Constituția franceză cuprinde, din luna martie a anului 2005, și Carta Mediului, adoptată în anul 2004 și care prevede: art. 1. Fiecare persoană are dreptul să trăiască într-un mediu echilibrat și propice pentru sănătate; art. 2. Fiecare persoană are datoria să participe la conservarea și ameliorarea mediului înconjurător; art. 3. Fiecare persoană trebuie, în condițiile legii, să prevină atingerile pe care le-ar putea aduce mediului sau, în cel mai rău caz, să limiteze consecințele acestora; art. 4. Fiecare persoană trebuie să contribuie la repararea prejudiciilor pe care le-a adus mediului înconjurător, în condițiile legii. Art. 5. Atunci când posibilă producere a unui prejudiciu ar putea afecta într-un mod grav și ireversibil mediul înconjurător, autoritățile publice vor veghea, în spiritul principiului precauției și în conformitate cu atribuțiile lor, la punerea în practică a procedurilor de evaluare a riscurilor și la adoptarea măsurilor provizorii și proporționale în scopul prevenirii prejudiciului; art. 6. Politicile publice trebuie să promoveze o dezvoltare durabilă. În acest scop, ele vor armoniza protecția și punerea în valoare a mediului înconjurător cu dezvoltarea economică și progresul social; art. 7. Fiecare persoană are dreptul, în condițiile și limitele legii, să accedă la informațiile privind mediul înconjurător deținute de autoritățile publice și să participe la luarea deciziilor publice care au incidență asupra mediului; art. 8. Educația și formarea în spiritul protecției mediului trebuie să contribuie la exercitarea drepturilor și îndeplinirea îndatoririlor reglementate de prezenta Cartă; art. 9. Cercetarea și inovarea trebuie să-și aducă contribuția la conservarea și punerea în valoare a mediului înconjurător; art. 10. Prezenta Cartă inspiră acțiunile europene și internaționale ale Franței.

¹ Patrick Thieffry – Droit européen de l'environnement, Ed. Dalloz, Paris, 1998, p. 28

După cum se poate lesne observa, formulările din Carta franceză a mediului sunt mai complete și dovedesc mai multă claritate decât cele ale articolului 35 din Constituția României.

4. Dreptul la mediu în Constituția Germaniei. *Noțiunea de „fundamente naturale ale vieții”*. Articolul 20a al Legii fundamentale germane, adoptat în 1994 dispune că statul este obligat să protejeze „fundamentele naturale ale vieții”. Noțiunea de protecție statală nu este nouă, iar accepțiunile sale sunt relativ cunoscute. Obiectul acestei protecții, constituit de „fundamentele naturale ale vieții”, este de natură să suscite oarecare discuții. Este evident că această noțiune exclude protecția mediului social, cultural, construit etc., referindu-se doar la mediul natural sau la biosferă. Noțiunea de biosferă ar trebui înțeleasă într-un sens larg, iar nu redus la elementele sale fundamentale.

Interpretând sistematic acest articol, coroborat cu articolul 1 din Constituția germană, care trasa ca direcție generală a Legii fundamentale protecția demnității umane ca fundament primordial al ordinii politice și constituționale a statului, unii doctrinari au înțeles formula comentată de o manieră antropocentrică. De asemenea, referințele la „generațiile viitoare” ar fi de natură să întărească această interpretare².

Desigur, numai oamenii sunt capabili să realizeze protecția biosferei, asumându-și conștient această responsabilitate, deoarece natura prin ea însăși nu se poate apăra împotriva atacurilor externe. Întrucât reacția elementelor mediului înconjurător este întotdeauna doar pasivă sau de degradare a funcțiilor inițiale, individul uman trebuie să judece care dintre interese este preferabil, al său, ori cel al naturii nemodificate. Desigur că este foarte dificil pentru oricine să hotărască aparent împotriva propriilor interese, dar redactarea textului este clară în acest sens și, pe de altă parte, este o componentă a demnității umane respectarea demnității altor ființe vii. De fapt, problema rămâne deschisă din punctul de vedere al dreptului constituțional, lăsându-se organelor statului atribuțiile de a reacționa în conformitate cu necesitățile protecției biosferei în situații concrete. Acestea pot, deci, să aleagă o orientare antropocentrică sau, în anumite cazuri, să adopte o interpretare „ecocentrică” pentru a proteja un anumit grup de animale, de plante, un anumit biotop specific etc. Referirea la „responsabilitatea față de generațiile viitoare” nu reușește să lămurească această dilemă, accentuând și amintind doar generațiilor contemporane necesitatea de a lua în considerare interesul păstrării unei biosfere intacte și viabile pentru generațiile viitoare.

Noțiunea „fundamente naturale ale vieții” a mai fost interpretată ca referindu-se la o natură originală sau primitivă, fără influențe omenești, dar acest lucru nu mai există nicăieri în Europa, cu excepția unor rare situații regionale. Totuși, și această „natură cultivată” se bazează tot pe legile și principiile naturii originare, deoarece procesele vitale sunt aceleași cu acelea dinainte de apariția omului pe pământ. Oricum, reducerea noțiunii la sensul unei naturi primitive nu corespunde nici intenției, nici funcției acestei norme. Obiectivul reglementării în discuție este de a salva, proteja și dezvolta biosfera așa cum este ea astăzi, poate chiar de o restaura acolo unde acest lucru este necesar.

O altă posibilă interpretare a noțiunii ar fi dată de reunirea tuturor elementelor sale: plante, insecte, animale, apă, aer, climă, sol, roci, atmosferă etc. Biosfera nu este, însă, formată din reunirea acestor elemente, ci reprezintă un tot integrat, chiar dacă este aparent divizată concentric în unități integrate de dimensiuni globale, regionale, naționale, locale,

² Heinhart Steiger – Remarques sur l'article 20a de la Loi Fondamentale Allemande, în *Les hommes et l'environnement (Mankind and the environment)* – En hommage à Alexandre Kiss, Ed. Frison-Roche, Paris, 1998, p. 483

care nu se află obligatoriu într-o ordine strict ierarhică. Desigur, fiecare element în parte trebuie protejat, dar scopul este păstrarea ansamblului integrat, atât la nivel global, cât și la nivel regional, național sau local.

Biosfera este constituită din aceste elemente, dar și din procese de influență reciprocă, care întrețin, între toate componentele, relații de schimb la toate nivelurile, începând de la cel mai înalt – planeta și atmosfera – și până la cele elementare, respectiv biotopii locali ai fiecărei specii. Integrată în acest sistem, specia umană se găsește și ea într-un schimb continuu cu sistemul din care face parte. De această manieră definesc, de altfel, natura sau biosfera și textele internaționale în domeniu. Carta Mondială a Naturii declară, între principiile sale generale, că „natura va fi respectată și procesele sale esențiale nu vor fi alterate”. În același context, se vorbește despre „procesele ecologice”, „sisteme naturale sau esențiale pentru subzistență”, „diversitatea formelor organice” etc. Toate aceste abordări demonstrează clar că perspectiva corectă este aceea de ansamblu, cuprinzând sistemul elementelor și relațiilor biologice, fizice, chimice, medicale și toate interacțiunile dintre acestea. Protecția biosferei trebuie, deci, să se realizeze prin conservare, salvare, reabilitare și, dacă este necesar, dezvoltarea elementelor biotice și abiotice ale naturii, precum și a proceselor de schimb și de influență reciprocă între elemente³.

Obiectivul fundamental constă, așadar, în protecția vieții sub toate formele sale, nu doar a fiecărei ființe vii luate individual. Viața, în sens biologic, este ea însăși un proces evolutiv, reglat de gene, care se dezvoltă și se organizează singure, grație propriei lor capacități de reproducere. Acest proces se realizează în cadrul și între speciile de toate felurile, prin schimburi continue, biotopii, solul, apa, clima, atmosfera, natura abiotică. Viața în general depinde de diversitatea vieților individuale și, reciproc, viața concretă atât a unei specii non-umane, cât și viața oamenilor sunt dependente de viața privită în general⁴. Se poate, deci, considera că este vorba de o relație întreg-parte, în care conceptul de viață în toată bogăția și diversitatea sa este fundamentul natural cel mai important al vieții individuale. Pentru a păstra procesul evolutiv al vieții în general și, în concret, auto-organizarea sa, capacitatea sa biologică de a se reînnoi și de a continua, este necesară protecția tuturor formelor de viață non-umană⁵. Așadar, noțiunea de „fundamente naturale ale vieții” cuprinde toate formele de viață non-umană, procesele vitale biologice, relațiile de schimb cu alte forme de viață, precum și mediile naturale ale tuturor speciilor. După cum se poate vedea, este o noțiune foarte largă și complexă care trebuie să corespundă, însă, complexității vieții în general.

De asemenea, viața depinde de elementele mediului natural, respectiv apă, aer, roci, climă, strat de ozon, temperatură etc., elemente care au, în principiu, caracter transnațional. Ele nu sunt mărginite în interiorul nici unui stat, traversează și depășesc toate frontierele, creând, astfel, medii naturale transnaționale⁶. În consecință, este evident că toate elementele enumerate fac parte integrantă din fundamentele naturale ale vieții. În concluzie, noțiunea de „fundamente naturale ale vieții” cuprinde toate condițiile naturale, biotice și abiotice, necesare pentru conservarea, evoluția și reproducerea vieții non-umane, în diversitatea speciilor florei, faunei și microorganismelor, precum și a funcțiilor și proceselor vitale care le susțin⁷.

³ Heinhart Steiger – op. cit., p. 485

⁴ Pompil Drăghici, Anca Ileana Dușcă – Dreptul intern și comunitar al mediului, Ed. Universitaria, Craiova, 2003, p. 23

⁵ Mircea Duțu – Dreptul internațional al mediului, Ed. Economică, București, 2004, p. 47

⁶ Martine Rêmond-Gouilloud – Du droit de détruire. Essai sur le droit de l'environnement, Presses Universitaires de France, Paris, 1989, p. 57

⁷ Heinhart Steiger – op. cit., p. 486

5. Implicații pe plan european și internațional. Articolul în discuție se adresează statului, fără a crea, însă, dreptul la un mediu de o anumită calitate. Este vorba de o normă ce conține un obiectiv pentru stat, a cărei valoare juridică constă în trasarea unei directive obligatorii pentru toate organele statului, de la toate nivelurile și pentru toate funcțiile ce derivă din competențele lor. Toți destinatarii normei, ca reprezentanți ai statului sunt datori să țină seama de ea și să o pună în practică în mod direct sau indirect. Desigur, o astfel de normă se adresează în primul rând legislativului și executivului, ca organe politice, care au inițiativa hotărârii strategiilor de dezvoltare a țării și care concep și pun în practică politica internațională și europeană. Desigur, realizarea unui astfel de obiectiv este condiționată de mulți factori, precum și de alte obiective ce trebuiesc îndeplinite, pe plan financiar, politic etc.

După cum am arătat, fundamentele naturale ale vieții nu se opresc la granița unui stat, ci au dimensiuni europene și transnaționale. În acest sens, au apărut și s-au dezvoltat politici europene și internaționale de mediu, care au condus la apariția unui drept destul de cuprinzător și abundent la aceste două niveluri și a unui sistem de organizații internaționale foarte bine dezvoltat, pe parcursul a douăzeci de ani. Cooperarea internațională și europeană nu se concretizează doar prin convenții, punerea în practică a unor directive ori participarea în organizații internaționale, ci presupune și o structură administrativă în interiorul statului, de natură să asigure o cooperare internațională și europeană eficientă, nebirocratică, inteligentă și novatoare⁸. Pentru îndeplinirea acestor deziderate, ar părea necesară o reformare a administrației interne germane, în scopul îndeplinirii obiectivului trasat de Articolul 20a din Legea fundamentală, la nivel internațional și european. Desigur, eficiența acestei norme depinde de voința politică și de sprijinul pe care politica de protecție a mediului îl găsește la nivelul diferitelor medii ale societății. Oricum, însă, efectul său benefic este evident, fie și numai prin faptul că trezește și atenționează conștiința publică și socială, conștientizându-le în legătură cu necesitatea unei astfel de politici pentru generațiile actuale și viitoare.

6. Urmând tendințele manifestate recent pe plan european, articolul 23 al Constituției Belgiei include dreptul la mediu sănătos în cadrul dreptului la respectarea demnității umane și prevede: "Fiecare persoană are dreptul de a duce o viață conformă cu demnitatea umană. În acest scop, orice lege, decret sau regulament vor garanta, ținând cont de obligațiile corelative, drepturile economice, sociale și culturale și vor determina condițiile exercitării acestora. Aceste drepturi cuprind în principal: dreptul la muncă și la libera alegere a unei activități profesionale (...); dreptul la securitate socială, la protecția sănătății și la asistență socială, medicală și juridică; dreptul la un domiciliu decent; *dreptul la protecția unui mediu sănătos*; dreptul la propășire culturală și socială."

Termenii din Constituția belgiană nu sunt, așadar, foarte preciși⁹, în comparație cu reglementările constituționale ale altor țări în acest domeniu. Astfel, spre exemplu, Constituția Greciei prevede, în articolul 24: „Protecția mediului natural și cultural constituie o obligație pentru stat”. De asemenea, Constituția Olandei statuează, în articolul 21, că „Puterile publice veghează la condițiile de trai din țară, ca și la protecția și

⁸ Alexandre Kiss, Dinah Shelton – *Traité de droit européen de l'environnement*, Editions Frison-Roche, Paris, 1995, p. 17

⁹ Louis-Paul Suetens – *Le droit à la protection d'un environnement sain (article 23 de la Constitution Belge)*, în *Les hommes et l'environnement (Mankind and the environment) – En hommage à Alexandre Kiss*, Ed. Frison-Roche, Paris, 1998, p. 494

Drept public

ameliorarea mediului înconjurător”. În sfârșit, Constituția spaniolă, precum și cea portugheză, prevăd, în art. 45, respectiv art. 66, că fiecare persoană are dreptul de a se bucura de un mediu adecvat, dar adaugă și faptul că fiecare persoană are obligația de a proteja mediul înconjurător.

În ceea ce privește reglementarea din Constituția Belgiei, este prevăzută, de fapt, o intervenție protectoare a autorității, sau, în termeni de drept privat, o obligație de diligență, nu una de rezultat, ceea ce face îndeplinirea acesteia destul de dificil de controlat. De asemenea, s-a afirmat că adjectivul „sănătos”, în materie de mediu, nu este cel mai potrivit, deoarece mediul înconjurător nu trebuie doar să fie sănătos, dar este necesar și ca acesta să contribuie la bunăstarea omului și la echilibrul ecologic¹⁰. Mediul înconjurător constituie un patrimoniu, un rezervor de bogății, care reclamă o gestionare convenabilă pentru a împiedica prejudiciile aduse generațiilor prezente și viitoare. Din acest motiv au fost exprimate opinii în sensul că termenul „convenabil” ar fi fost mai potrivit în acest context, chiar dacă și acesta ar fi fost susceptibil de a da naștere unor ambiguități.

¹⁰ Louis-Paul Suetens – op. cit., p. 495