

Oportunități și dimensiuni ale unui Cod al Mediului

■

Mircea Duțu

Profesor universitar doctor
Universitatea Ecologică din București

Abstract. *Codifying the environmental law is required both by the natural evolution trend of this relatively new branch of law and by the need to rationalize the legislation and halt the regulatory inflation, the legislative instability and their corollary – failure to apply the existing legal norms. After undertaking the *acquis communautaire* and after the accession of Romania to the EU, the transition process post-1989 of environmental legislation and policy would generally be complete, increasing the opportunity for stable regulations in this field and would favour their codification, which becomes an objective of European integration and an important political option. In relation to the size of the reform to be adopted with this regard, the technical method to be applied can be determined – by simple „compilation”, by regrouping the texts in force, by codifying the existing law or by reforming codification, followed by the establishment of the general plan and setting the area of coverage of the Code.*

Codification is a method of development of environmental law, already chosen by former communist countries such as the Czech Republic and Poland, while in Romania the concept has been launched by specialists and accepted by the Minister of environment.

Key words: codification; environmental code; rationalization of legislation; methods of codification; compared law.

■

Adoptarea unui cod reprezintă pentru orice domeniu al dreptului și cu atât mai mult pentru ramurile mai recente și mai complexe, cum este cazul dreptului mediului, expresia deplinei maturizări și a impunerii sale definitive, deopotrivă în cadrul sistemului de drept și în cel al teoriei juridice.

Într-adevăr, dacă în 1976 un reputat specialist precum R. Drago considera ca absurdă susținerea tezei existenței unui drept al mediului ca nouă disciplină de studiu și ramură de drept de sine stătătoare, astăzi, trei decenii mai târziu, nimeni nu se mai gândește măcar la așa ceva, ci, dimpotrivă, se întrecă ce-i de făcut pentru dezvoltarea conținutului, justițiabilitatea prevederilor și asigurarea efectivității sale.

Mai mult decât atât, s-a ajuns până la a considera dreptul mediului ca posibilă ipostază de transformare și afirmare postmodernă a dreptului în general, iar studiul

său s-a generalizat în cadrul facultăților de drept, și nu numai, ajungându-se la a deveni un fertil domeniu de doctorat¹.

În favoarea codificării sale pledează cel puțin două argumente fundamentale, de ordin cantitativ și calitativ: pe de o parte, dezvoltarea explozivă a textelor normative în domeniu, depășind cu mult în abundență materii tradiționale, care necesită, spre dezvoltare, ordine, raționalizare și eficientizare, iar, pe de alta, predispoziția naturală sistematizantă și globalizantă a dreptului mediului. Aplicată la un obiect intrinsec bine structurat și autoreglat precum sistemul natural, reacția juridică este nevoită să se adapteze exigențelor acestuia spre a se dovedi posibilă și eficientă.

Li se pot adăuga altele, mai puțin neutre în raport cu mediul sociopolitic și cultural: vocația universalistă și, implicit, solidaristă a protejării mediului, rolul opiniei

publice și afirmarea unei conștiințe ecologice (ecologice), implicarea doctrinei drepturilor omului, până la recunoașterea și garantarea constituțională și internațională a unui drept fundamental la un mediu sănătos și echilibrat din punct de vedere ecologic.

Urmează apoi reliefaarea tot mai puternică a specificității dreptului mediului (prin obiectul supus reglementării, metodele de acțiune, precum evaluarea impactului ecologic, respingerea teoriei drepturilor câștigate, dreptul la acțiune în justiție al asociațiilor neguvernamentale, regulile poluării transfrontieră ș.a.) ori a vocației sale imperialist-universaliste (prin integrarea exigențelor ecologice în conținutul tuturor celorlalte ramuri de drept tradiționale). Așa se face că dintr-un anumit punct de vedere codificarea constituie, într-adevăr, „consacrarea specificității dreptului mediului”² ori „consacrarea unui drept pe cale de autonomizare”³.

Pentru partea central și est-europeană, ex-comunistă a continentului european codificarea a reprezentat o miză esențială a tranziției spre democrație și apoi o prioritate a integrării în UE. Acest lucru a fost sesizat la noi încă din 1993, când s-a considerat că elaborarea și adoptarea unui cod al mediului ar fi permis României să evite anumite etape, dovedite inutile din experiența altor state și „accesul spre o legislație ecologică modernă”⁴.

Din această ultimă perspectivă, codificarea devine nu numai o operațiune de tehnică legislativă, menită să ajungă la elaborarea unui text de act normativ complex, iar adoptarea sa, materializarea unei opțiuni politice avansate, de sorginte occidentală, preponderent europeană, ci implică și un efort științific creator relevant. Pentru că este vorba, înainte de toate, de o operă de identificare și afirmare a specificității, până la prioritate a dreptului mediului, care reprezintă, din ce în ce mai mult, o transformare esențială a juridicului tradițional.

În același timp, un cod nu poate fi redus la o „ordonare sistematică de reguli căreia ștampila guvernului îi dă o legitimitate și o forță particulare”, ci mai mult, pe această cale „s-ar recunoaște valoarea socială a mizelor ambientale, le-ar înscrie ca o dimensiune a bunului comun și ar contribui la revigorarea difuziunii lor în practicile sociale în numele utilității sociale”⁵.

1. Abordarea sistemică – o premisă a codificării legislației de mediu

O premisă importantă a codificării dreptului mediului o reprezintă folosirea metodei sistemice în analiza normelor sale, având în vedere complexitatea elementelor naturale și interrelațiile acestora.

După modelul obiectului de reglementare și suprastructura normativ-juridică are tendința naturală de a se constitui într-un ansamblu globalizant, cu elemente dispuse într-o unitate organizată.

Ca atare, construcția sistemică a priori a dreptului mediului – amplificată prin preocuparea de a elimina contradicțiile și paralelismele și a permite abordările orizontale dincolo și cu surprinderea esențialului categoriilor verticale – stimulează și impune o evoluție intrinsecă a sa de dispunere sistematizată și ajungere la codificare. Asemenea realități s-au exprimat la nivel legislativ prin faptul că, încă de la început, în acest domeniu s-a optat pentru formula unor legi-cadru, completate prin reglementări speciale, formând împreună un ansamblu mai mult sau mai puțin structurat. Acesta, prin tendință naturală de identificare de sine și afirmare a specificului, conduce la codificarea dreptului mediului.

2. Un remediu pentru instabilitatea și haosul legislativ

Inflația de reglementări, instabilitatea legislativă și corolarul lor, neaplicarea normelor adoptate sunt păcate originare ale legislației românești din ultimii 16 ani, inclusiv ale celei privind protecția mediului. După o perioadă de tranziție în care au coexistat prevederi adoptate anterior lui 1989 cu altele noi, adoptate posterior, reconsiderarea dreptului de proprietate privată, instaurarea treptată a regulilor economiei de piață și a democrației reprezentative au impus și o nouă concepție asupra protecției mediului și a mijloacelor de realizare a sa. Expresia general-juridică a acestor cerințe a constituit-o Legea nr.137/1995, privind protecția mediului, concepută ca o reglementare-cadru, în baza căreia să se adopte legile speciale subsecvente. Elaborat după legea-model aprobată de Consiliul Europei în 1991, actul normativ respectiv avea meritul de a constitui un cadru legislativ general al activității de protecție a mediului („obiectiv de interes public major”) prin consacrarea principiilor și elementelor strategice ale acesteia, stabilirea instituțiilor juridice definitorii (reglementarea activităților economice și sociale cu impact asupra mediului, o răspundere modernă pentru prejudiciu ecologic ș.a.) și instituirea regulilor fundamentale pentru domeniile specifice de conservare a naturii și combatere a poluării. În baza sa au fost adoptate câteva legi sectoriale importante, fără a se reuși însă elaborarea tuturor celor 17 acte normative preconizate, înregistrându-se și semnificative restanțe, unele persistând până acum. Exemplul cel mai semnificativ al instabilității în domeniu îl reprezintă

chiar situația Legii-cadru nr. 137/1995. După ce a fost modificată de mai multe ori (practic, fiecare ministru al mediului a ținut să-și pună „amprenta” istorică asupra sa) aceasta a sfârșit prin a fi abrogată integral la 30 decembrie 2005 și înlocuită cu Ordonanța de urgență nr. 195/2005 privind protecția mediului, fără ca o rațiune importantă să fi impus o asemenea soluție radicală!

Un impact major l-a avut declanșarea procesului de armonizare a legislației naționale cu Acquis-ul comunitar de mediu, care a presupus transpunerea a circa 90 de acte europene, pe calea a peste 120 de texte interne.

Lipsa de experiență, greutățile specifice unui atare demers și specificul politicii românești au generat un proces greoi de reglementare, contradictoriu, în permanentă prefacere, cu rezultate pe măsură: un număr foarte mare de texte, dispersate, multe contradictorii, cu suprapuneri evidente, foarte complicate și, în consecință, greu aplicabile și deci ineficiente. Așa se face că există acum peste 300 de acte normative referitoare la mediu (legi, ordonanțe și hotărâri guvernamentale, ordine ministeriale), la care se adaugă zeci de convenții internaționale ratificate, reunite într-un corpus masiv, nestructurat, dezordonat și ineficient.

Remediul clasic la fenomenul inflației legislative îl reprezintă codificarea, sub forma unui act normativ cu forță juridică superioară, cât mai cuprinzător în privința reglementărilor juridice dintr-un anumit domeniu, în cazul nostru a celor privind protecția mediului.

Astfel, pe această cale, printr-o operațiune de raționalizare s-ar suprima paralelismele, eliminarea contradicțiilor și s-ar asigura o minimă coroborare între prevederile numeroaselor texte oficiale, neuitând adevărul că, adesea, reglementările excesiv dispersate nu sunt respectate deoarece nu sunt cunoscute!

3. O evoluție naturală a dreptului mediului

Potrivit practicii din alte state și specificului domeniului și în țara noastră s-a adoptat tehnica existenței unei reglementări-cadru, în baza și pentru dezvoltarea prevederilor căreia să se adopte acte normative subsecvente: legi speciale, hotărâri de guvern, ordine ministeriale ș.a.

Este cazul de până acum al Legii nr. 9/1973 privind protecția mediului înconjurător, al Legii nr. 137/1995 privind protecția mediului sau al Ordonanței de urgență nr.195/2005. Acest mod de abordare și dezvoltare a legislației de mediu a corespuns unei prime faze de dezvoltare a acestei ramuri de drept, aferentă perioadei post-Stockholm (1972) și etapei inițiale de dezvoltare a dreptului comunitar (cu reglementări sectoriale și o politică preponderent de coordonare). Denunțând

dispersiunea textelor legislative și absența unei politici globale în domeniu, fostul ministru al mediului din Franța, Michel Barnier, remarcă semnificativ, chiar și indirect importanța codificării în domeniu, în 1976: „140 de legi, 817 decrete dar nicidecum drept al mediului”⁶. Treptat, odată cu conturarea și afirmarea abordării integratoare și asumarea obiectivelor dezvoltării durabile mai ales după Conferința de la Rio (1992) și la nivel juridic s-au impus concepte și viziuni corespunzătoare.

În același timp, procesul de aderare la Uniunea Europeană a presupus transpunerea unui consistent Acquis-comunitar de mediu, care a generat o schimbare substanțială a dreptului intern, deopotrivă cantitativă și calitativă.

La nivel general, abordarea de reglementare rămâne cea sectorială, specializată; principiile fundamentale precum principiul precauției, cel al prevenirii și poluatorul-plătește nu-și găsesc reflectate pe deplin semnificațiile în reglementările din domeniu.

Referitor la procedurile de control administrativ, acordarea autorizațiilor de mediu („actelor de reglementare”) rămâne prea complicată și afectată de birocrație.

În fața acestor noi realități, unele state proaspăt admise în UE, precum Polonia și Republica Cehă, au optat pentru formula elaborării și adoptării de coduri ale mediului. De altfel, din o parte din rațiunile relevate mai sus – nivelul de dezvoltare și tendințele dreptului mediului – și alte state vest-europene precum Franța, Suedia, Olanda și Finlanda au recurs la o asemenea soluție. În altele s-a optat, într-o primă etapă, la forma codurilor ca sistematizare exclusiv tehnică (Italia, de exemplu).

Ordonanța de urgență nr.195/2005 are, prin excelență, un caracter tranzitoriu, în sensul că se înscrie deopotrivă în logica de până acum de dezvoltare a reglementărilor de mediu și cea a perioadei de preaderare. Rolul său este acela de a desăvârși adaptarea comunitară a dreptului intern al mediului și de a pregăti elaborarea și adoptarea unui Cod al mediului.

4. Ce fel de Cod al mediului?

Dacă se acceptă ideea necesității sistematizării legislației de mediu, următorul pas îl reprezintă desemnarea formulei de realizare. Înainte de a analiza posibilitățile existente în acest sens, se impun câteva precizări. Astfel, propusa codificare va trebui să respecte dispozițiile constituționale și acquis-ul internațional privind drepturile omului, aplicabile în materie și care nu pot forma obiectul unei modificări, indiferent de calea adoptată. Apoi, ca în cazul oricărei operațiuni de acest gen, nu pot fi ignorate principiile care stabilesc

repartizarea competențelor între puterea legislativă și așa-zisa putere regulamentară (destul de complicată în România, nu atât de *jure*, cât mai ales de *facto*). Și aceasta cu atât mai mult cu cât, codificarea domeniului va implica o clasificare și reclasificare, în anumite cazuri a textelor aparținând dreptului mediului (având în vedere criteriul finalității), unele chiar cuprinse deja în alte coduri (ca, de exemplu, în codul silvic, codul penal ș.a.) sau, cum afirma un autor, surprinzând dificultatea demersului, „codificarea imposibilului” (Malafose, 1990).

În lumina acestor repere, se va impune alegerea metodei de urmat, după care se poate declanșa, în conformitate cu aceasta, operațiunea propriu-zisă de sistematizare (codificare).

Cea mai simplă și, în consecință, și mai rapidă, dar și cu rezultate minime constă în „compilarea”, respectiv regruparea textelor în vigoare și ordonarea lor după o numerotare prestabilită. Evident, o asemenea întreprindere nu poate determina o raționalizare a dreptului în vigoare, fiind vorba de o simplă juxtapunere de texte.

Metoda codificării dreptului existent (constant) implică regruparea și ordonarea, potrivit principiilor generale în materie, a textelor în vigoare, fără a crea reguli noi¹. Nu este, totuși, exclusiv o operație de reproducere a reglementărilor existente, ci poate antrena și o adaptare a lor la evoluțiile limbajului tehnico-juridic (atât de important și de dinamic în domeniul mediului!) și la cele ale principiilor constituționale. O variantă „consolidată” presupune ca textul să consacre legislativ și soluțiile admise de jurisprudență în aplicarea reglementărilor existente.

Procedeu avantajos din anumite puncte de vedere (rapiditate în realizare, regruparea dreptului pozitiv), acesta nu contribuie însă semnificativ la accesul cunoașterii legii și la lizibilitatea acesteia, efortul concentrându-se asupra sistematizării. Textele asamblate, chiar ușor modificate în forma lor, păstrează incoerența și contradicțiile inițiale.

În sfârșit, codificarea reformatoare (creatoare, inovatoare) prezintă avantajul că, pe de o parte, se profită de ocazia sistematizării pentru a integra norme noi, inerente momentului efectuării sale, iar, pe de alta, se pot elimina paralelismele, corecta disonanțele și soluționa contradicțiile în cadrul unui efort general de raționalizare, modernizare și integrare a corpusului juridic privind mediul. Mai mult decât atât, pe această cale s-ar putea integra și dreptul internațional și comunitar aferent.

Așadar, în opera de codificare a dreptului român al mediului se poate opta pentru una dintre aceste formula, fie o conjugare a unora dintre acestea, având în vedere prioritățile politico-juridice, particularitățile sistemului juridic și resursele aferente de care se dispune.

Apoi, indiferent de calea aleasă, sunt unele operațiuni indispensabile precum: stabilirea competenței de a decide codificarea (care ține într-o anumită măsură și de metoda preferată) – legislativă, administrativă sau exclusiv academică –, determinarea perimetrului codului mediului și a planului său, necesitatea unei identificări a domeniilor majore care formează structura generală a actului, căutarea ansamblului textelor existente în materie și care o pot interesa, un studiu asupra raționalizării documentelor astfel identificate și elaborarea unei forme generale.

Creativitatea codului rezidă mai ales în alegerea câmpului său de aplicare, în mod necesar nou, delimitat de cel al celorlalte ramuri de drept. Este o operațiune complexă, care presupune determinarea materiilor care nu intră în conținutul său și reasamblarea textelor care îl compun. Este de domeniul evidenței că mediul, prin caracterul său transversal se pretează mai puțin la o delimitare strictă a contururilor sale. Domeniile interesând dreptul mediului sunt numeroase și elaborarea unui cod permite pe lângă faptul să știm că un asemenea drept există și să-l identificăm, chiar dacă limitele sale nu corespund fortamente limitelor ramurii vizate. Delimitarea perimetrului codului evidențiază totodată mizele politico-administrative importante, mergându-se până la a considera parametrii definitorii, competențele conferite și sfera de activitate a ministerului de resort!

Din perspectiva acestor considerente se poate alege varianta cea mai potrivită pentru România, ținându-se seama de stadiul de dezvoltare a legislației, opțiunea irevocabilă de aderare la UE și prioritățile acesteia. Sub raportul tehnicii legislative, potrivit Legii nr. 24/2000 se va urma procedura specială aferentă elaborării codurilor și a altor legi complexe.

Indiferent de opțiune, ideea centrală trebuie să rămână aceea că un cod se impune a fi mai degrabă un mecanism care să funcționeze continuu și eficient și mai puțin o sinteză atotcuprinzătoare a unor texte legislative existente la un moment dat.

5. O posibilă structură

Una dintre primele și decisivele dificultăți ale codificării dreptului mediului o formează definirea unui plan care să constituie o structură reprezentativă pentru acest complicat domeniu. În acest sens există o anumită libertate de acțiune care se cuvine însă circumscrisă a cel puțin două considerente: pe de o parte, faptul că fiind o ramură nouă de drept, se caracterizează printr-o mai mare maleabilitate, iar, pe de alta, că reperele astfel stabilite pot influența major dezvoltarea ulterioară a acesteia.

În strânsă legătură cu această operație și poate mai complicată și mai complexă ca ea este cea a delimitării perimetrului codului de celelalte materii juridice fundamentale și conexe.

Experiențele din celelalte state arată din plin acest fapt.²

Din această perspectivă, un punct de plecare îl poate constitui structura adoptată de ultimele două legi-cadru în materie – Legea nr. 137/1995 și, respectiv, Ordonanța de Urgență nr. 195/2005 privind protecția mediului –, coroborată cu dispunerea reglementărilor comunitare europene în domeniu. Nu este lipsită de interes nici divizarea fundamentală într-o parte generală (cuprinzând conceptele și principiile generale, precum și așa-numita legislație orizontală) și o alta specială (reprezentată de „reglementările verticale”).

6. Procedura de elaborare și adoptare a codului

Elaborarea și adoptarea codului mediului se vor desfășura potrivit procedurii prevăzute de Legea nr. 24 din 27 martie 2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (republicată). Astfel, potrivit art. 26-28 din această lege, (care formează secțiunea 3 „Elaborarea de coduri și a altor legi complexe”), într-un asemenea caz, la inițiativa parlamentului sau a guvernului se poate constitui la Consiliul Legislativ sau sub coordonarea acestuia o comisie de specialitate pentru redactarea proiectului de cod.

Pe baza unor studii și documentări științifice, comisia va întocmi mai întâi tezele prelabile, menite să reflecte concepția generală, principiile, noile orientări și principalele soluții ale reglementărilor preconizate; înainte de definitivarea tezelor, concluziile studiilor, se înaintează pentru exprimarea punctului de vedere al ministerelor și celorlalte autorități publice interesate. După definitivare, tezele prelabile se supun aprobării guvernului și, dacă acesta este de acord cu ele, comisia de elaborare va proceda la redactarea textului viitorului cod.

Astfel întocmit, proiectul, însoțit de un raport, va fi înaintat parlamentului sau, după caz, guvernului, pentru declanșarea procedurii legislative. Un rol deosebit îl are în acest demers luarea în considerare a dreptului comparat. Și aceasta cu atât mai mult cu cât tehnicitatea dreptului mediului favorizează convergența drepturilor naționale și uniformizarea sa la nivel mondial.

Experiența celorlalte state arată că, mai ales din rațiuni de celeritate și având în vedere complexitatea și tehnicitatea domeniului, s-a recurs la delegarea legislativă prin ordonanțe (sau alte acte echivalente) ale guvernului pentru adoptarea codurilor mediului. De asemenea, elaborarea proiectului s-a dovedit deosebit de laborioasă și apoi dezbaterile și adoptarea destul de anevoioase, cu o durată în timp semnificativă.³

Totodată, spre a răspunde scopului său de a imprima o stare de stabilitate legislației de mediu, codul va trebui să stipuleze expres că modificarea se va face numai prin lege adoptată de parlament, precum și caracterul său de lege organică.

Note

1. Realizat după această metodă, Codul mediului din Franța a presupus „compilarea”, ordonată în jurul unui plan, în tot sau în parte a 41 de legi, care au fost abrogate și înlocuite cu 975 de articole, și figurează în partea legislativă a actului normativ. Partea regulamentară, mult mai consistentă, a cuprins circa 3.000 de articole și a propus asimilarea și apoi abrogarea a numeroase texte subsecvente legii.
2. De exemplu, Codul francez al mediului din 2000, a fost „decupat” în 6 cărți: Dispoziții comune (cuprinzând principiile generale ale protecției mediului, cartea I), Mediile fizice (apă și aer, cartea II), Spații naturale (litoral, parcuri și rezervații, situri, peisaje, acces la natură, cartea III), Fauna și floră (inclusiv vânătoare și pescuit, cartea IV), Prevenirea poluărilor, riscurilor și vătămărilor (instalații clasate, OMG, produse chimice, deșeuri, securitate civilă și riscuri majore, lupta contra zgomotului, cartea V) și Prevenirea riscurilor naturale (PPR și dispoziții diverse de prevenție, cartea VI). Proiectul ceh urmează modelul legii olandeze privind managementul mediului (1993) și este structurat în 8 titluri (grupate în partea generală și partea specială) vizând: conceptele de bază și principiile protecției mediului, cadrul juridic al dezvoltării durabile, mecanismele respectării legislației de mediu (inclusiv răspunderea pentru daune ecologice), proceduri specifice, instrumente voluntare de protecție a mediului, accesul la informația de mediu, administrația de profil (Damohorsky, 2004, p.10).
3. În Franța, de pildă, inițiativa unui cod al mediului a fost lansată în 1976, de ministrul justiției J.Lecanuet și actul a fost adoptat prin ordonanță a guvernului abia la 18 septembrie 2000, iar în Republica Cehă elaborarea proiectului a durat 3 ani.

Bibliografie

- Damohorsky M., ș.a., *Czech environmental law on beginning to accession to the EU*, Prague, 2004
- Duțu, M. (2003). *Dreptul mediului*, tratat, vol. I, Editura Economică, București, p. 31
- Duțu, M. (1993). *Dreptul Mediului*, Editura Gamian, București, p. 80
- Lascoumes, P., Martin, G., „Des droits épars au Code de l’environnement”, in rev. *Droit et Société*, nr. 30/31, 1995, p. 323
- Malafosse De, J., *La codification de l’impossible*, RFDA, 1990, nr. 6
- Prieur, M. (2004). *Droit de l’environnement*, 5^e edition, Ed.Dalloz, Paris, p. 69
- Prieur, M. (2000). *Le Code de l’environnement*, AJDA, p. 1030
- Van Lang, A. (2002). *Droit de l’environnement*, Presses Universitaires de France, p. 95