

CCPE(2022)6

Strasbourg, 4 octombrie 2022

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

CONSILIUL EUROPEI

**CONSILIUL CONSULTATIV AL PROCURORILOR EUROPENI  
(CCPE)**

**Avizul nr. 17 (2022) al CCPE  
privind rolul procurorilor în protecția mediului**

## I. Introducere: scopul și domeniul de aplicare al Avizului

1. În conformitate cu mandatul care i-a fost încredințat de Comitetul de Miniștri, Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) a decis să elaboreze prezentul Aviz privind rolul procurorilor în protecția mediului. CCPE este conștient de necesitatea de a îmbunătăți răspunsurile la infracțiunile împotriva mediului și la încălcările conexe și, ca atare, de a contribui la strategiile de protecție a mediului, a sănătății și siguranței publice și de a susține dreptul indivizilor la un mediu curat, sănătos și durabil<sup>1</sup>. Această temă a fost selectată în cadrul reuniunii plenare a CCPE în vederea evidențierii rolului important pe care îl pot juca și pe care ar trebui să îl joace procurorii în protejarea mediului, în special atunci când urmăresc îndeplinirea justiției, servind interesul public, creând o descurajare eficientă prin intermediul urmăririi penale și consolidând respectul față de lege.
2. Infracțiunile împotriva mediului și încălcările conexe reprezintă o sursă tot mai mare de îngrijorare la nivel mondial și o amenințare stringentă pentru indivizi și societate. Acestea au adesea efecte de lungă durată și ireversibile, inclusiv o amploare globală și un impact asupra generațiilor actuale și viitoare, care pot afecta și implica diferite state și sisteme judiciare. La fel de important este faptul că astfel de infracțiuni pot submina statul de drept, buna guvernare și pot alimenta conflicte geopolitice. În acest context, atenția sporită și susținută a procurorilor față de infracțiunile de mediu și de aplicarea legii este esențială pentru a consolida statul de drept pe care se bazează guvernarea în domeniul mediului și pentru a stabili repere și valori în acest sens.
3. Globalizarea și intensificarea comerțului transfrontalier, deși au adus beneficii financiare, economice, sociale și de altă natură, au condus, de asemenea, la o evoluție a infracționalității, în special către infracțiunile de mediu și încălcările conexe. Infracțiunile împotriva mediului sunt recunoscute pe scară largă ca fiind unele dintre cele mai profitabile forme de activitate infracțională transnațională. Astfel de infracțiuni converg frecvent cu alte infracțiuni grave, cum ar fi traficul de persoane și de droguri, contrafacerea, criminalitatea informatică și corupția. În plus, procedurile referitoare la infracțiunile împotriva mediului pot fi adesea complexe, deoarece aceste infracțiuni pot fi comise de o serie de actori: persoane fizice, societăți și corporații, funcționari corupți, rețele infracționale organizate sau o combinație a tuturor acestor actori. Acest lucru, la rândul său, prezintă provocări specifice pentru procurori, care necesită nu numai cunoștințe practice, competențe și aptitudini aprofundate, ci și abordări colaborative inovatoare și o aspirație puternică de a rezolva provocările și de a zădărnici infracțiunile împotriva mediului.
4. Prezentul Aviz se bazează pe experiența și pe abordările adoptate de procurorii din statele membre ale Consiliului European, având în vedere rolul acestora în protecția mediului și competențele lor, ținând seama de varietatea sistemelor juridice. Avizul ia în considerare, de asemenea, alte diferențe majore care au un impact asupra experienței lor, și anume diferențele în ceea ce privește tipul de infracțiuni împotriva mediului cu care se confruntă, diferitele abordări organizaționale ale acestora și faptul că, în temeiul dreptului intern, infracțiunile și încălcările în materie de mediu pot fi percepute și tratate în mod diferit.

<sup>1</sup> A/HRC/RES/48/13 - Consiliul ONU pentru Drepturile Omului, Rezoluția 48/13, adoptată la 8 octombrie 2021, "Dreptul omului la un mediu curat, sănătos și durabil", și adoptarea de către Adunarea Generală a ONU, la 28 iulie 2022, a Rezoluției 76/300, care recunoaște, de asemenea, dreptul la un mediu curat, sănătos și durabil ca fiind un drept al omului și solicită intensificarea eforturilor pentru a asigura un astfel de mediu pentru toți.



5. Avizul identifică și descrie conduita preconizată din partea procurorilor în ceea ce privește prevenirea, depistarea, investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor împotriva mediului. Astfel de infracțiuni sunt, de obicei, complexe, comise într-un mod sofisticat și bine organizat, cu caracter clandestin, și necesită o abordare multidisciplinară.
6. Avizul își propune să servească drept instrument de referință pentru procurori în combaterea infracțiunilor împotriva mediului și în protejarea mediului.
7. Avizul ia act de necesitatea de a revizui periodic instrumentele și mecanismele juridice existente pentru a sancționa și a remedia infracțiunile împotriva mediului și încălcările conexe, prin intermediul dreptului penal, administrativ sau civil, atât în ceea ce privește persoanele fizice, cât și cele juridice. Este, de asemenea, esențială revizuirea periodică a legăturilor dintre infracțiunile împotriva mediului și alte infracțiuni grave, în special criminalitatea organizată și corupția, precum și a infracțiunilor comise în contextul conflictelor armate prin mijloace de război, precum și a disponibilității unor instrumente și canale adecvate pentru cooperarea națională inter-agenții și internațională.
8. Statele membre abordează infracțiunile împotriva mediului și încălcările conexe prin intermediul dreptului penal, administrativ și civil. De obicei, se recurge la dreptul penal ca răspuns la încălcări mai grave care prezintă un grad mai mare de pericol și un nivel corespunzător mai ridicat de dezaprobare și condamnare socială. Cu toate că sistemele juridice și abordările unor probleme similare pot varia în statele membre, atunci când este în joc o valoare comună, cum ar fi protecția mediului, este posibil să se identifice obiective, cerințe și soluții comune. Implicarea serviciilor de urmărire penală rămâne vitală pentru creșterea calității aplicării legii, pentru coerență și pentru aducerea făptuitorilor în fața justiției.
9. Protecția mediului necesită o abordare holistică, precum și implicarea părților interesate care reprezintă atât sectorul public, cât și cel privat, inclusiv a judecătorilor, a organelor de urmărire penală, a organelor de poliție și a autorităților de anchetă, a instituțiilor însărcinate cu protecția mediului în temeiul legislației naționale, a organismelor și agențiilor guvernamentale implicate, a mass-mediei, a organizațiilor non-guvernamentale și a organizațiilor societății civile. Ținând seama de faptul că gradul de implicare a procurorilor în protecția mediului poate varia în statele membre și că și alte autorități pot juca un rol semnificativ în acest domeniu, pe lângă procurori, prezentul Aviz poate fi util, *mutatis mutandis*, și autorităților însărcinate cu protecția mediului în temeiul legislației și reglementărilor interne, precum și tuturor actorilor interesați și relevanți.
10. Prezentul Aviz recunoaște importanța Convenției europene a drepturilor omului (CEDO), precum și a jurisprudenței relevante a Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO). Acesta a fost elaborat pe baza atât a Recomandării Rec(2000)19 a Comitetului de Miniștri privind rolul procuraturii în sistemul de justiție penală, cât și a Recomandării CM/Rec(2012)11 a Comitetului de Miniștri privind rolul procurorilor în afara sistemului de justiție penală. Avizul ține seama, de asemenea, de alte instrumente juridice ale Consiliului European, precum și ale Uniunii Europene, și de alte instrumente juridice internaționale.
11. CCPE dorește să își exprime cea mai profundă recunoștință față de președintele său, dl Antonio Vercher Noguera (Spania), pentru inițierea discuțiilor în cadrul CCPE cu



privire la rolul procurorilor în protecția mediului, pentru pregătirea documentului de lucru care a servit drept bază pentru prezentul Aviz și pentru eforturile sale constante pe parcursul întregului proces care a condus la adoptarea prezentului Aviz. De asemenea, CCPE dorește să îi mulțumească doamnei Kateřina Weissová (Republica Cehă), expert al CCPE, pentru contribuția sa productivă la prezentul Aviz.

## II. Conceptul de mediu și instrumentele juridice de protecție a acestuia

### A. Conceptul de mediu

12. Este important să se identifice de la început conceptul de "mediu", pentru a înțelege mai bine domeniul de aplicare a valorilor, intereselor și bunurilor pe care procurorii și alte autorități relevante trebuie să le ocrotească în cadrul protecției mediului, precum și accepțiunea sa operațională în contextul prezentului Aviz.
13. Având în vedere relevanța socială și importanța vitală a problemelor de mediu, diferite instrumente juridice la nivel național, regional și internațional au inclus definiții ale mediului. Adoptând o abordare amplă, mediul cuprinde condițiile externe înconjurătoare care influențează dezvoltarea sau creșterea durabilă a oamenilor, a animalelor sau a plantelor, precum și condițiile de viață și de muncă ale oamenilor. Mediul aparține tuturor ființelor vii și, prin urmare, este important pentru toți.
14. Mediul include resursele naturale, atât abiotice, cât și biotice, cum ar fi aerul, apa, solul, fauna și flora, precum și interacțiunea dintre acești factori; bunurile care fac parte din patrimoniul cultural și aspectele caracteristice ale peisajului<sup>2</sup>. Mediul este definit nu ca o abstracție, ci ca reprezentând spațiul vital, calitatea vieții și sănătatea însăși a ființelor umane, inclusiv a generațiilor care nu s-au născut încă<sup>3</sup>, ceea ce reprezintă un aspect esențial în cadrul conceptului de dezvoltare durabilă.
15. Pentru a nu lăsa neprotejat niciun obiect care ar trebui să fie acoperit de conceptul de "mediu", statele membre ar trebui să promoveze o abordare largă și cuprinzătoare, în măsura posibilului, definind în același timp termenul "mediu" în conformitate cu cadrele juridice naționale și internaționale actuale în materie.

### B. Instrumente juridice internaționale și standardele instrumentelor legale neobligatorii (*soft law*) pentru protecția mediului

16. Recunoașterea interacțiunii dintre drepturile omului și protecția mediului este din ce în ce mai răspândită. Chiar dacă dreptul la un mediu sănătos ca atare nu este prevăzut de Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO), Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) are totuși o anumită jurisprudență care se referă la mediu, deoarece s-a înțeles că daunele aduse mediului pot submina exercitarea unora dintre drepturile garantate de CEDO<sup>4</sup>. Organismele interguvernamentale ale Consiliului Europei

<sup>2</sup> În conformitate cu articolul 2 din Convenția privind răspunderea civilă pentru prejudiciile rezultate din activități periculoase pentru mediu (Lugano, 21 iunie 1993).

<sup>3</sup> Legalitatea amenințării sau a utilizării armelor nucleare, Avizul consultativ al Curții Internaționale de Justiție (CIJ) din 8 iulie 1996, ICJ Reports (1996) 226, punctul 29.

<sup>4</sup> De exemplu, *Guerra și alții împotriva Italiei*, nr. 116/1996/735/932, 19 februarie 1998 (poluarea gravă a mediului poate afecta bunăstarea persoanelor și le poate împiedica să se bucure de locuințele lor, afectându-le astfel în mod negativ viața privată și de familie); *López Ostra împotriva Spaniei*, nr. 16798/90, 9 decembrie 1994 (absența unui echilibru echitabil între interesul pentru bunăstarea economică a orașului - acela de a avea



desfășoară, de asemenea, activități în acest domeniu<sup>5</sup>. În plus, dreptul la un mediu sănătos este garantat de legislația internă a majorității statelor membre, inclusiv la nivel constituțional în unele dintre ele.

17. În paralel cu preocupările crescânde și repetate privind protecția mediului, au fost adoptate numeroase instrumente juridice la diferite niveluri. Unele dintre instrumentele adoptate de Consiliul Europei se referă îndeaproape la protecția anumitor componente ale mediului, în timp ce altele se referă la activitățile care prezintă un pericol pentru mediu și pentru bunurile culturale, inclusiv accesul la informațiile relevante.
18. Următoarele instrumente importante au fost adoptate de Consiliul Europei în ultimele decenii:
  - Rezoluția Consiliului Europei Res(77)28 din 1977 privind contribuția dreptului penal la protecția mediului;
  - Convenția Consiliului Europei din 1979 privind conservarea vieții sălbatice și a habitatelor naturale din Europa, sau Convenția de la Berna;
  - Convenția Consiliului Europei din 1993 privind răspunderea civilă pentru daunele rezultate din activități periculoase pentru mediu;
  - Convenția Consiliului Europei din 1998 privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal<sup>6</sup>;
  - Convenția Consiliului Europei din 2000 privind peisajul, sau Convenția de la Florența;
  - Convenția de la Nicosia a Consiliului Europei din 2017 privind infracțiunile referitoare la bunurile culturale.
19. Întrucât mai mult de jumătate dintre statele membre ale Consiliului Europei sunt și membre ale Uniunii Europene (UE), CCPE dorește să sublinieze, de asemenea,

---

o stație de tratare a deșeurilor - și exercitarea efectivă de către reclamantă a dreptului său la respectarea domiciliului și a vieții sale private și de familie); *Fadeyeva împotriva Rusiei*, nr. 55723/00, 9 iunie 2005 (absența unui echilibru echitabil între interesele comunității și exercitarea efectivă de către reclamantă a dreptului său la respectarea domiciliului și a vieții sale private); *Giacomelli împotriva Italiei*, nr. 59909/00, 2 noiembrie 2006 (absența unui echilibru echitabil între interesul comunității de a avea o instalație de tratare a deșeurilor industriale toxice și exercitarea efectivă de către reclamantă a dreptului său la respectarea domiciliului și a vieții private și de familie); *Tătar împotriva României*, nr. 67021/01, 6 iulie 2009 (omisiunea de a evalua, în mod satisfăcător, riscurile pe care le-ar putea implica activitatea societății care exploatează mina și de a lua măsuri adecvate pentru a proteja dreptul persoanelor în cauză la respectarea vieții private și a domiciliului lor și, în general, dreptul lor de a se bucura de un mediu sănătos și protejat). A se vedea, de asemenea, Manualul Comitetului Director pentru Drepturile Omului (CDDH) privind drepturile omului și mediul (ediția a 3-a, februarie 2022).

<sup>5</sup> În special, Comitetul Director pentru Drepturile Omului (CDDH) a pregătit Recomandarea Comitetului de Miniștri către statele membre privind drepturile omului și protecția mediului, adoptată de Comitetul de Miniștri la 27 septembrie 2022, care a solicitat statelor membre să ia în considerare în mod activ recunoașterea la nivel național a dreptului la un mediu curat, sănătos și durabil.

<sup>6</sup> Trebuie remarcat faptul că, în cadrul reuniunii plenare a Comitetului european pentru problemele criminalității (CDPC), care a avut loc la 14-15 iunie 2022, a fost aprobat studiul de fezabilitate privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal, care subliniază necesitatea și oportunitatea unei noi Convenții a Consiliului Europei care să înlocuiască Convenția din 1998 privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal.



importanța legislației UE pentru protecția mediului, cum ar fi directivele UE relevante pentru protecția mediului prin intermediul legislației și al reglementărilor penale<sup>7</sup>.

20. Unele tratate internaționale obligă statele contractante să sancționeze, în cadrul procedurilor penale sau administrative, anumite comportamente sau activități ilicite<sup>8</sup>.

### **C. Cadrul juridic pentru protecția mediului la nivel național**

21. Diferențele dintre sistemele și tradițiile juridice ale statelor membre se reflectă în modul în care acestea își concep legislația pentru protecția mediului și în modul în care tratează infracțiunile împotriva mediului și încălcările aferente.

22. Prezentul Aviz nu intenționează să exprime o preferință pentru un anumit sistem, ci mai degrabă intenționează să sublinieze riscul ca o deficiență sau o clemență a legislației naționale privind protecția mediului, posibilele lacune ale acestei legislații, lipsa de acțiune concretă sau pasivitatea să conducă la utilizarea teritoriului unui stat ca "loc de refugiu" de către infractori.

23. Următoarele motive pot face ca infracțiunile împotriva mediului să fie tentante pentru grupurile și rețelele infracționale:

- posibilitatea relativ scăzută de depistare, fie din cauza depriorizării infracțiunilor împotriva mediului și a încălcărilor conexe de către autoritățile competente, fie din cauza indulgenței sau a neuniformității legislației naționale;
- deficiențele tehnice în legislație, politici și proceduri care împiedică acțiunile de aplicare a legii;
- absența sau deficiența cooperării la nivelul autorităților competente relevante la nivel național;
- incapacitatea sau insuficiența cooperării cu țările vecine și/sau cu alte țări în ceea ce privește infracțiunile împotriva mediului;
- caracterul de tip "risc scăzut, randament sporit" al infracțiunilor împotriva mediului.

24. Pentru a preveni infracțiunile împotriva mediului săvârșite de rețelele de criminalitate organizată, statele membre ar trebui să ia măsurile necesare la nivel național, începând cu consolidarea cadrului juridic, remedierea deficiențelor juridice și asigurarea punerii în aplicare eficiente a acestuia. De exemplu, introducerea implicării criminalității organizate sau a corupției ca o circumstanță agravantă poate fi considerată una dintre posibilele modalități de consolidare a legislației.

25. Merită reiterat faptul că protecția mediului necesită o abordare holistică, iar calitatea legislației constituie unul dintre elementele centrale ale acestei abordări. Legislația internă ar trebui să fie concepută astfel încât să permită autorităților statelor membre să răspundă mai bine la provocările întâlnite în cadrul protecției mediului și să țină pasul cu dezvoltarea standardelor internaționale, care devin tot mai exigente pe măsură ce

<sup>7</sup> De exemplu, Directiva 2008/99/CE, Directiva 2005/33/CE, Regulamentul (CE) nr. 1013/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 iunie 2006 privind transferurile de deșeurii.

<sup>8</sup> Cum ar fi Convenția din 1973 privind comerțul internațional cu specii de faună și floră sălbatică pe cale de dispariție, Convenția CITES.



mediul se deteriorează.

26. În acest scop, cadrele juridice interne relevante pentru protecția mediului ar trebui să facă obiectul unor revizuri periodice de către autoritățile competente. Acest lucru poate implica necesitatea de a modifica sau de a adopta noi acte legislative, inclusiv de a stabili noi categorii de infracțiuni pentru a aborda în mod optim activitățile ilegale considerate a fi cele mai dăunătoare, pentru a răspunde în mod adecvat nevoilor de protecție a mediului și pentru a ține seama de standardele internaționale în continuă evoluție și din ce în ce mai exigente.
27. Serviciile de urmărire penală ar trebui să fie consultate sau să fie implicate direct în procesele prin care se elaborează noi acte sau norme legislative ori prin care se întreprind reforme juridice de către autoritățile executive sau legislative.

### III. Principii directe privind protecția mediului

28. Unul dintre principiile relevante este *principiul general de precauție* introdus prin Declarația de la Rio privind mediul și dezvoltarea<sup>9</sup>. Acesta ia în considerare faptul că este adesea dificil, dacă nu chiar imposibil, să se evalueze impactul exact al acțiunilor umane asupra mediului și că unele acțiuni pot provoca daune ireparabile și stabilește că, în cazul în care există riscul provocării unor daune grave sau ireversibile, lipsa unei certitudini științifice depline nu ar trebui să fie folosită ca motiv pentru a amâna luarea de măsuri eficiente din punctul de vedere al costurilor pentru a preveni degradarea mediului<sup>10</sup>.
29. Principiul "*in dubio pro Natura*" este aplicabil dintr-o perspectivă preventivă. În consecință, în cazul în care există îndoieli în privința stabilirii faptului dacă o activitate poate fi sau nu dăunătoare pentru mediu, deciziile luate trebuie să fie în favoarea protecției mediului.
30. Un alt principiu este cel al *răspunderii corporative*. După cum s-a subliniat anterior, există o tendință crescândă de implicare a persoanelor juridice în comiterea de infracțiuni împotriva mediului, care, la rândul ei, necesită mecanisme de antrenare a răspunderii persoanelor juridice.
31. Statele membre, în marea lor majoritate, au introdus deja dispoziții privind răspunderea corporativă, în temeiul dreptului penal, administrativ sau civil. Prin urmare, se renunță la validitatea și credibilitatea principiului "*societas delinquere non potest*". În acest sens, CCPE dorește să sublinieze că, indiferent de abordarea adoptată în ceea ce privește infracțiunile împotriva mediului și încălcările conexe, răspunderea persoanelor juridice ar trebui să fie întotdeauna stabilită prin lege.
32. Un alt principiu aplicabil este *principiul răspunderii absolute*, în special în ceea ce privește răspunderea civilă și administrativă. Orice persoană care deține substanțe sau obiecte potențial nocive sau periculoase, care pot genera un risc potențial pentru

<sup>9</sup> Principiul 15 din Declarația de la Rio privind mediul și dezvoltarea, adoptată de Conferința Națiunilor Unite privind mediul și dezvoltarea de la Rio de Janeiro, Brazilia, 1992.

<sup>10</sup> Principiul precauției este unul dintre principiile pe care se bazează politica de mediu a UE (a se vedea Hotărârea Tribunalului de Primă Instanță (A treia Cameră) din 11 septembrie 2002. Pfizer Animal Health SA împotriva Consiliului Uniunii Europene) și a fost încorporat treptat în legislația UE și în legislația națională [în conformitate cu articolul 191 alineatul 2 paragraf 1 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE)], precum și în diverse instrumente juridice internaționale.



umanitate, trebuie să răspundă pentru orice prejudiciu cauzat, indiferent de intenția persoanei în cauză de a provoca astfel de daune sau prejudicii.

33. Trebuie menționat, de asemenea, *principiul drepturilor executorii aplicabile naturii*, care a condus la dezbateri cu privire la faptul dacă natura ar trebui să aibă propriile sale drepturi, în contrast cu conceptul de drepturi ale oamenilor asupra naturii. Chiar dacă nu a fost enunțat în mod clar în jurisprudență, acest principiu este unul în continuă evoluție.
34. Trebuie menționat, totodată, principiul "*poluatorul plătește*"<sup>11</sup>, care prevede ca partea responsabilă de poluare să plătească pentru daunele cauzate mediului, precum și *principiul dezvoltării durabile*.
35. *Principiul prevenirii*, care este un principiu general în diferite domenii ale dreptului, este, de asemenea, important în contextul infracțiunilor împotriva mediului și al încălcărilor conexe și este la fel de important ca și aducerea făptuitorilor în fața justiției. Prevenirea permite evitarea efectelor de lungă durată, costisitoare și adesea ireversibile ale infracțiunilor împotriva mediului și ale încălcărilor conexe, ceea ce generează beneficii sociale și economice evidente. De asemenea, prevenirea reduce costurile pe termen lung legate de sistemul de justiție penală și volumul de muncă al organismelor care se ocupă de astfel de încălcări, inclusiv al serviciilor de urmărire penală.

#### **IV. Infracțiuni împotriva mediului și sancțiuni**

##### **A. Infracțiuni împotriva mediului**

36. Deși este dificil să se cunoască amplitudinea exactă a veniturilor ilicite provenite din infracțiunile împotriva mediului, estimările disponibile indică faptul că infracțiunile împotriva mediului se numără printre cele mai profitabile infracțiuni din lume, generând în fiecare an câștiguri infracționale de aproximativ 110-281 miliarde USD<sup>12</sup>, în creștere cu 5-7 % anual. Numai comerțul ilegal cu produse ale faunei sălbatice reprezintă 7-23 miliarde USD<sup>13</sup>. Acest lucru face ca infracțiunile împotriva mediului să fie a patra activitate infracțională ca mărime din lume, după contrabanda cu droguri, contrafacerea și traficul de persoane.
37. După cum s-a menționat anterior, infracțiunile împotriva mediului și încălcările conexe pot fi tratate în mod diferit de către statele membre. Cu toate acestea, ca urmare a caracterului evolutiv al naturii și gravității încălcărilor împotriva mediului, s-a început să se recurgă mai des la dreptul penal în combaterea acestora.
38. Nu există o definiție unanim acceptată a infracțiunilor împotriva mediului. Numeroase instrumente juridice, inclusiv Convenția Consiliului Europei din 1998 privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal, stabilesc dispoziții pentru determinarea anumitor infracțiuni penale. Convenția din 1998 a fost primul instrument supranațional care a luat în considerare reglementarea juridică penală a actelor care dăunează mediului. Aceasta prevedea că încălcările de mediu cu consecințe grave trebuie tratate ca infracțiuni penale supuse unor sancțiuni corespunzătoare și include o listă de

<sup>11</sup> Principiul 16 din Declarația de la Rio privind mediul și dezvoltarea, adoptată de Conferința Națiunilor Unite privind mediul și dezvoltarea de la Rio de Janeiro, Brazilia, 1992.

<sup>12</sup> RHIPTO, INTERPOL și GI (2018) World Atlas of Illicit Flows [Atlasul mondial al fluxurilor ilicite].

<sup>13</sup> UNEP-Interpol Rapid Response Assessment: the Rise of Environmental Crime [Evaluarea UNEP-Interpol a răspunsului rapid: proliferarea infracțiunilor împotriva mediului] (iunie 2016).



infrafracțiuni, inclusiv cele de natură intenționată și cele care sunt doar rezultatul neglijenței. Potrivit acestui instrument, sancțiunile trebuie să țină seama de natura gravă a acestor infrafracțiuni. Astfel, trebuie să fie disponibile cel puțin pedepse cu închisoarea și sancțiuni pecuniare. Se recomandă, de asemenea, să se includă refacerea mediului fie ca sancțiune, fie ca răspundere civilă atașată încălcării mediului.

39. Este demn de remarcat faptul că impactul devastator al infrafracțiunilor împotriva mediului poate fi încadrat în mod diferit, cum ar fi impactul ecologic (pierderea biodiversității și a habitatelor naturale, deteriorarea ecosistemului), economic (pierderea veniturilor legitime ale statelor și ale actorilor comerciali cu comportament echitabil, concurența neloyală) și social (asupra sănătății persoanelor și asupra șomajului declanșat de circumstanțele concurenței neloyale).
40. Pentru ca un act ilicit împotriva mediului să constituie o infrafracțiune, trebuie să fie prezente mai multe elemente. În special, este necesar un anumit nivel de gravitate și/sau daune substanțiale. Deși acești termeni sunt utilizați pe scară largă la nivel național, ei sunt interpretați în mod diferit în statele membre. Unele jurisdicții preferă să facă legătura directă între prejudiciu și impactul financiar al unui act ilicit pentru a determina dacă actul are ca rezultat un prejudiciu substanțial sau nu. În acest caz, beneficiile bănești ale făptuitorului și suma necesară pentru a remedia prejudiciul sunt utilizate ca măsuri de calcul pentru stabilirea valorii totale a prejudiciului.
41. Alte jurisdicții leagă prejudiciul de impactul ecologic al unui act ilicit în același scop. În unele state membre este posibilă aplicarea simultană a ambelor abordări pentru determinarea prejudiciului substanțial. În acest sens, se iau în considerare durata actului ilicit, reversibilitatea și impactul acestuia. Cu toate acestea, trebuie remarcat faptul că, chiar și atunci când impactul unui act ilicit poate fi reversibil, în cazul în care acesta necesită o alocare bugetară substanțială, durează mult timp sau este inversat ca urmare a unei perturbări permanente a ecosistemului, acesta trebuie încadrat ca fiind un act care cauzează daune substanțiale<sup>14</sup>.
42. Deși CCPE nu exprimă o preferință pentru niciuna dintre abordările menționate anterior, dorește să sublinieze, în ceea ce privește termenii generali precum "daune substanțiale sau semnificative", "impact neglijabil" și "daune ireversibile cauzate mediului", că ar trebui să se ofere clarificări suplimentare și precise pentru acești termeni, cu scopul de a menține coerența punerii în aplicare și de a nu lăsa o marjă de manevră nejustificată sau inacceptabilă pentru interpretarea lor discreționară în practică.

## **B. Sancțiuni pentru infrafracțiunile împotriva mediului**

43. Având în vedere faptul că statele membre stabilesc sancțiunile penale în conformitate cu tradițiile și necesitățile lor juridice interne, CCPE nu intenționează să recomande sancțiuni de nivel minim sau maxim sau să recomande introducerea anumitor tipuri de sancțiuni. Cu toate acestea, acesta dorește să sublinieze că sancțiunile aplicabile atât persoanelor fizice, cât și celor juridice în contextul mediului trebuie să fie eficiente, proporționale și disuasive.
44. Pentru ca o sancțiune să fie eficientă, rezultatele obținute prin impunerea acesteia ar trebui să corespundă obiectivelor sale. Atunci când se evaluează eficacitatea unei sancțiuni, se poate lua în considerare amploarea compensării prejudiciului cauzat de

<sup>14</sup> A se vedea și <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/irreversibility-of-environmental-damage>.



încălcare, dacă sancțiunea a servit drept factor de descurajare pentru potențialii autori și alte elemente posibile.

45. Proportionalitatea unei sancțiuni înseamnă corespondența deplină a acesteia cu natura, gravitatea și împrejurările unei încălcări. Pentru a se îndeplini cerința de proporționalitate, trebuie să fie disponibilă o gamă largă de sancțiuni diferite care să fie aplicate pentru încălcări de natură și gravitate diferite.
46. O sancțiune disuasivă trebuie să descurajeze încălcările și să prevină repetarea acestora. În plus, aceasta trebuie să fie executorie și să abordeze în totalitate presupusa încălcare. În acest fel, trebuie să existe proceduri de executare adecvate și, dacă este posibil, simple.
47. Pentru a pune la dispoziția procurorilor instrumentele necesare pentru aplicarea sancțiunilor, legea trebuie să prevadă o gamă adecvată de sancțiuni, atât de natură pecuniară, cât și nepecuniară, care să se aplice infracțiunilor împotriva mediului, și, de asemenea, posibilitatea de a dispune refacerea mediului.
48. Respectând diferențele dintre sistemele juridice naționale, pot fi evidențiate următoarele bune practici în combaterea infracțiunilor împotriva mediului, inclusiv, dar fără ca această enumerare să se limiteze la acestea:
  - o depistarea, indisponibilizarea și confiscarea activelor și/sau a veniturilor și instrumentelor infracțiunilor împotriva mediului;
  - o utilizarea amenzilor aplicate infractorilor pentru infracțiuni împotriva mediului în interesul public sau în favoarea protecției și refacerii mediului;
  - o obligarea făptuitorilor de a lua măsuri de remediere a prejudiciului provocat mediului și de refacere a mediului;
  - o menținerea pasului cu infractorii de mediu sofisticăți prin străpungerea vălului corporativ pentru a ajunge la persoanele responsabile din punct de vedere juridic din spatele unei entități corporative;
  - o impunerea suspendării sau a altor măsuri restrictive cu privire la activitățile făptuitorului.
49. Pentru a se asigura o descurajare eficientă, sancțiunile pecuniare aplicabile infracțiunilor împotriva mediului trebuie să fie stabilite ținându-se cont de situația economică a făptuitorului. Sancțiuni de o natură foarte intruzivă, cum ar fi închisoarea, pot fi aplicate în cazul unor consecințe grave ca urmare a acțiunilor ilegale ale unei persoane sau ale unui grup de persoane. Este de dorit ca instituțiile competente relevante să aibă posibilitatea de a dispune măsuri reparatorii, dacă este cazul.
50. Ghiduri destinate procurorilor și altor părți interesate care disting o infracțiune de mediu de o încălcare administrativă și care abordează particularitățile investigațiilor privind încălcările de mediu, principiile de condamnare, exemple de jurisprudență și alte aspecte conexe pot fi elaborate și diseminate de către serviciile de urmărire penală și alți actori relevanți.



## V. Rolul procurorilor în protecția mediului prin intermediul dreptului penal

51. După cum se subliniază în Avizul nr. 10 (2015)<sup>15</sup> al CCPE, procurorii joacă un rol esențial în anchetele penale. În funcție de legislația națională, procurorilor le poate fi încredințată supravegherea anchetei efectuate de alte organisme de aplicare a legii, efectuarea unei anchete de către ei înșiși, precum și participarea la procese.
52. Indiferent în ce calitate și în ce măsură sunt implicați în procedurile penale, procurorii trebuie să se asigure că, atunci când este de competența lor, o anchetă privind infracțiunile de mediu este efectuată în mod temeinic, că toate țintele din lanțul de responsabilitate (persoane fizice și juridice, autori, coautori și complici) sunt identificate și că se stabilesc toate categoriile de fapte ilegale și orice legături posibile cu crima organizată și violentă și cu infracțiunile asociate.
53. Procurorii trebuie să se străduiască să se asigure că nu numai autorii direcți ai infracțiunilor împotriva mediului, ci și infractorii care acționează în alte calități, cum ar fi capii, instigatorii, complicii și cei care beneficiază de pe urma acestor infracțiuni, sunt aduși în fața justiției.
54. După cum s-a menționat anterior, procurorii trebuie să fie conștienți de legătura dintre infracțiunile împotriva mediului și criminalitatea organizată și violentă, corupția, finanțarea terorismului<sup>16</sup>, sau cu infracțiunile comise în contextul unui conflict armat prin metode și mijloace de război. Aceștia trebuie să înțeleagă cum să depisteze și să investigheze astfel de infracțiuni și, în special, spălarea de bani asociată cu infracțiunile împotriva mediului<sup>17</sup>.
55. După cum s-a subliniat în Avizul nr. 11 (2016) al CCPE<sup>18</sup>, tehnicile speciale de investigație, cum ar fi supravegherea electronică și operațiunile sub acoperire, care s-au dovedit a fi instrumente eficiente pentru combaterea terorismului și a criminalității organizate, sunt puse la dispoziția parchetelor și în alte domenii, cel puțin în jurisdicțiile în care procurorii au competențe de anchetare.
56. Este extrem de important să se pună la dispoziția procurorilor instrumentele juridice necesare, cum ar fi indisponibilizarea și sechestrarea bunurilor și tehnicile de investigare sub acoperire, pentru a combate infracțiunile împotriva mediului. În funcție de contextul național, ar putea fi necesară o autorizație judiciară prealabilă pentru a aplica tehnici speciale de investigare în acest scop.

<sup>15</sup> Avizul nr. 10 (2015) al CCPE privind rolul procurorilor în cadrul anchetelor penale.

<sup>16</sup> Există dovezi că grupurile armate și organizațiile teroriste se bazează, în proporții diferite, pe anumite infracțiuni împotriva mediului pentru a-și susține și finanța operațiunile. A se vedea CTED Trends Alert, Concerns over the use of proceeds from the exploitation, trade and trafficking of natural resources for the purposes of terrorism financing (iunie 2022) [Alertă privind tendințele CTED, "Preocupări legate de utilizarea veniturilor obținute din exploatarea, comerțul și traficul de resurse naturale în scopul finanțării terorismului" (iunie 2022)].

<sup>17</sup> Exploatarea forestieră ilegală, mineritul, traficul de deșeuri și comerțul cu animale sălbatice au fost considerate principalele infracțiuni predicate de mediu pentru spălarea banilor, a se vedea Raportul Grupului de Acțiune Financiară Internațională (FATF) privind spălarea banilor proveniți din infracțiuni împotriva mediului (iulie 2021) și Raportul FATF privind spălarea banilor și comerțul ilegal cu animale sălbatice (iunie 2020).

<sup>18</sup> Avizul nr. 11 (2016) al CCPE privind calitatea și eficiența activității procurorilor, inclusiv în ceea ce privește combaterea terorismului și a criminalității grave și organizate.



57. De asemenea, este important să se determine nivelul de gravitate<sup>19</sup>, precum și volumul prejudiciului cauzat de o faptă penală comisă împotriva mediului. În multe jurisdicții, pentru a decide dacă o încălcare a legislației de mediu ar trebui să fie încadrată ca infracțiune sau nu, stabilirea nivelului de gravitate și a daunelor provocate sunt cruciale. Totodată, trebuie să se țină seama de faptul că impactul unei încălcări a mediului poate apărea la zeci de ani după data la care a fost comisă efectiv, iar efectele sale pot fi continue și de lungă durată.
58. Pentru a asigura temeinicia unei anchete în acest sens, procurorii, indiferent dacă o conduc direct sau sunt însărcinați cu supravegherea acesteia, trebuie să solicite expertiză criminalistică și alți specialiști și experți. Acest lucru este posibil, chiar dacă există o specializare a procurorilor pe cazuri de mediu, atunci când un anumit aspect al unei anchete depășește cunoștințele și experiența acestora.
59. Investigațiile financiare paralele care se concentrează simultan atât pe infracțiunile de mediu, cât și pe infracțiunile conexe de spălare a banilor reprezintă un instrument eficace pentru a identifica rețelele criminale mai mari și pentru a perturba fluxurile financiare. Capacitățile unităților de informații financiare de a detecta, analiza și raporta tranzacțiile suspecte în legătură cu presupuse infracțiuni de mediu și, dacă este cazul, de a face schimb de informații în acest sens cu omologii lor străini, precum și cooperarea acestora cu procurorii sunt esențiale pentru a intensifica eforturile de anchetare în acest domeniu. Procurorii trebuie să aibă capacitatea de a primi și de a utiliza informații financiare de calitate și alte forme de informații relevante pentru a sprijini anchetele și a-i urmări penal pe făptuitori<sup>20</sup>.
60. Principiul specializării a căpătat mai multă importanță în lumina preocupărilor crescânde pentru protecția mediului<sup>21</sup>. Este demn de remarcat faptul că orice act legislativ, indiferent cât de perfect este formulat și redactat, riscă să devină "literă moartă" fără o aplicare corespunzătoare. Punerea în aplicare a legislației de mediu necesită alocări bugetare suficiente, personal bine pregătit și specializat și, ca un pas important, înființarea de unități și organisme multidisciplinare specializate.
61. Complexitatea subiectului, natura specială și diversitatea acestuia, asocierea cu alte discipline, necesitatea unor cunoștințe aprofundate speciale și posibila implicare a grupărilor criminale organizate și a persoanelor juridice sunt doar câteva dintre motivele care impun specializarea procurorilor care se ocupă de cazurile de mediu. În plus, având în vedere caracterul evolutiv al încălcărilor împotriva mediului, specializarea ar trebui să fie însoțită de o formare continuă pentru procurori<sup>22</sup>. Formarea comună a

<sup>19</sup> Uneori, infracțiunea de mediu are la bază conceptul gravității pe care a reprezentat-o, chiar dacă nu au fost provocate pagube.

<sup>20</sup> A se vedea, de exemplu, ECOFEL, Egmont Centre of FIU Excellence and Leadership, Financial investigations into wildlife crime (ianuarie 2021) [Centrul Egmont de excelență și conducere a UIF, Investigații financiare privind infracțiunile împotriva vieții sălbatice (ianuarie 2021)].

<sup>21</sup> După cum a subliniat Rețeaua europeană a procurorilor pentru mediu (ENPE), specializarea în domeniul mediului ar trebui să fie disponibilă pentru fiecare și pentru toate infracțiunile de mediu (fără a face distincție în sistemul judiciar între infracțiuni "mai puțin" și "mai" grave, în care doar acestea din urmă ar beneficia de procurori și judecători specializați), a se vedea Sanctioning Environmental Crime (WG4) [Sanționarea infracțiunilor împotriva mediului (GL4)]. Raport final al ENPE, 2016-2020: observații și recomandări cheie, punctul 28.

<sup>22</sup> Rezoluția (77) 28 a Consiliului Europei privind contribuția dreptului penal la protecția mediului. A se vedea, de asemenea, Sanționarea infracțiunilor împotriva mediului (GL4). Raport final al Rețelei europene a procurorilor pentru mediu (ENPE), 2016-2020: observații și recomandări cheie, punctul 70, care stabilește că formarea trebuie să urmărească să producă, înainte de toate, cunoașterea și înțelegerea infracțiunilor



organelor de anchetă și a altor actori-cheie ar putea avea, de asemenea, un impact pozitiv, deoarece ar spori competențele și înțelegerea de către autorități a factorilor care influențează dacă încălcările ar trebui abordate prin intermediul dreptului administrativ, civil, penal sau printr-o abordare combinată.

62. Numirea de procurori specializați și/sau înființarea de unități multidisciplinare, în special în cadrul sistemului de urmărire penală, depinde în mare măsură de contextul național și de factori precum dimensiunea, volumul de muncă și bugetul parchetului. În mod corespunzător, nu ar trebui să se ceară organelor de urmărire penală numirea de procurori specializați și/sau înființarea de unități care să se ocupe de mediu. Cu toate acestea, trebuie să fie considerată o prioritate pentru statele în care acest lucru este fezabil.
63. În ceea ce privește stadiul procesului, CCPE dorește să reitereze faptul că îndeplinirea corespunzătoare a rolurilor distincte, dar complementare, ale judecătorilor și procurorilor este o garanție necesară pentru o administrare echitabilă, imparțială și eficientă a justiției. Judecătorii și procurorii trebuie să se bucure de independență în ceea ce privește funcțiile lor și, totodată, să fie și să apară independenți unul față de celălalt<sup>23</sup>. Prin urmare, aceștia trebuie să se abțină de la orice acțiune și comportament care ar putea submina încrederea în independența și imparțialitatea lor<sup>24</sup>.

## **VI. Protecția mediului în dreptul administrativ și civil**

64. Calitatea cadrului legislativ privind protecția mediului nu poate fi evaluată doar pe baza disponibilității măsurilor de drept penal. Dreptul administrativ și civil, atent formulat și pus în aplicare în mod corespunzător, este la fel de important ca dreptul penal pentru protecția mediului.
65. Având în vedere că, în mai multe jurisdicții, procurorii îndeplinesc funcții în afara sistemului de justiție penală, această parte a Avizului se referă la rolul procurorilor în protejarea mediului prin intermediul dreptului administrativ și civil.
66. Dreptul administrativ stabilește standarde pentru acordarea de licențe, permise și autorizații speciale, precum și pentru inspectarea și monitorizarea conformității. Având în vedere gama largă și în creștere de aspecte acoperite de dreptul administrativ, formularea și punerea în aplicare corespunzătoare a acestuia sunt importante pentru a-i descuraja pe potențialii făptuitori să comită infracțiuni împotriva mediului și încălcări conexe.
67. Deși sancțiunile administrative nu pot exprima același grad de dezaprobare socială ca sancțiunile penale și sunt impuse pentru încălcări care nu constituie infracțiuni penale, ele le pot completa în mod util pe acestea din urmă, în conformitate cu practica Curții Europene a Drepturilor Omului, și pot oferi un anumit grad de flexibilitate care permite o abordare adaptată la diverse încălcări ale mediului.

împotriva mediului și a prejudiciilor pe care acestea le provoacă sau le pot provoca. Aceste cunoștințe și această înțelegere sunt esențiale pentru angajarea în urmărirea penală și sancționarea infracțiunilor de mediu.

<sup>23</sup> Avizul nr. 4 (2009) al CCPE privind relațiile dintre judecători și procurori într-o societate democratică, Declarația de la Bordeaux, clauza 3.

<sup>24</sup> Avizul nr. 4 (2009) al CCPE privind relațiile dintre judecători și procurori într-o societate democratică, punctul 40.



68. Mediul înconjurător poate și trebuie să fie protejat prin toate mijloacele disponibile, inclusiv prin intermediul dreptului administrativ și civil<sup>25</sup>. De fapt, combinarea tuturor mijloacelor de protecție posibile se poate dovedi a fi mai eficientă dacă sistemele sunt compatibile, deschise la cooperare și se completează reciproc.
69. Sistemele juridice în care sancțiunile penale și administrative coexistă și sunt aplicate în mod corespunzător asigură o mai bună protecție a mediului. Cu toate acestea, după cum s-a afirmat anterior, trebuie stabilite limite clare între cele două domenii de drept pentru a preveni posibilele ambiguități și incertitudini juridice. Procurorii, în cazul în care sunt îndreptățiți să facă acest lucru în temeiul legislației interne, se pot asigura că granița dintre dreptul administrativ și dreptul penal este respectată de către cei care sunt responsabili de punerea lor în aplicare.
70. Incertitudinea juridică, formularea ambiguă a cadrului juridic național, suprapunerea competențelor diferitelor părți interesate sau lipsa de coordonare între autoritățile competente ar putea duce, în unele cazuri, la încălcarea principiului non-bis in idem (denumit și principiul dublei incriminări). Astfel, un organism responsabil cu sancționarea administrativă și un organism responsabil cu sancționarea penală ar putea sancționa un făptuitor pentru aceeași încălcare.
71. Deși aplicarea concomitentă a sancțiunilor penale și administrative nu trebuie exclusă, este important să se garanteze că acestea sunt complementare și că nu au ca rezultat sancționarea autorului de două ori pentru aceeași infracțiune. Prin urmare, procurorii, în cazul în care acest lucru ține de mandatul lor, ar trebui să se asigure că aplicarea paralelă a dreptului administrativ și penal este în conformitate cu cadrul juridic și tradițiile existente și nu reprezintă o negare a intereselor legitime ale persoanelor afectate, fie că este vorba de persoane fizice, fie juridice.

## **VII. Cooperarea și coordonarea internă în domeniul protecției mediului**

72. Reușita măsurilor de protecție a mediului necesită o cooperare interdisciplinară și între agenții. Mediul poate fi protejat în mod mai cuprinzător atunci când toți actorii implicați, care reprezintă atât sectorul public, cât și cel privat, sunt implicați în protecția acestuia și când se asigură un nivel corespunzător de cooperare și coordonare între aceștia.
73. Lipsa cooperării și a coordonării între organismele însărcinate cu aplicarea legislației privind protecția mediului poate afecta negativ întregul mecanism de protecție și poate chiar încălca drepturile persoanelor interesate.
74. Există servicii de urmărire penală în statele membre în care funcțiile civile, administrative și penale sunt încorporate în cadrul activităților lor, în timp ce serviciile de urmărire penală din alte state membre nu au atribuții atât de extinse; acestea se ocupă de cazurile de mediu doar în domeniul și prin intermediul dreptului penal. Cu toate acestea, în acest din urmă model, ar trebui să existe autorități specifice cărora să li se încredințeze astfel de sarcini și responsabilități în materie civilă și administrativă.
75. În acele sisteme în care serviciul de urmărire penală încorporează funcții civile, administrative și penale, este important să se asigure o strânsă cooperare între procurorii care se ocupă de cazuri din aceste domenii diferite. O astfel de cooperare

<sup>25</sup> În conformitate cu Rezoluția (77) 28 a Consiliului Europei privind contribuția dreptului penal la protecția mediului.