

12 mai 2020

La Nr.

Nr. 04-1/7

din

**Curtea Constituțională  
a Republicii Moldova**

str. Alexandru Lăpușneanu nr. 28,  
Chișinău MD 2004,  
Republica Moldova

**Opinie  
AMICUS CURIAE  
pentru Curtea Constituțională  
la sesizarea nr. 61a/2020 referitoare la controlul constituționalității  
articolului 76<sup>1</sup> alin. (1) din Codul contravențional**

**prezentată de  
Mihail COTOROBAI, Avocatul Poporului**

## 1. ÎNTRUDUCERE

Pe rol la Curtea Constituțională a Republicii Moldova se află în examinare sesizarea nr. 61a/2020 referitoare la controlul constituționalității articolului 76<sup>1</sup> alin. (1) din Codul contravențional.

La data de 4 mai 2020 Avocatul Poporului a fost invitat să prezinte opinia asupra sesizării menționate. Ca răspuns la solicitarea Curții Constituționale Avocatul Poporului prezintă opinia sa în temeiul art. 16 lit. f) din Legea nr.52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) prin prisma respectării standardelor în domeniul drepturilor omului.

## 2. NORMELE CONTESTATE

### **Alin.(1) din art.76<sup>1</sup> din Codul contravențional**

„(1) Nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică, se sancționează cu amendă de la 450 la 500 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 1000 la 1500 de unități convenționale aplicată persoanei juridice.”

## 3. STANDARDELE NAȚIONALE ȘI INTERNAȚIONALE RELEVANTE

### **Constituția Republicii Moldova**

#### **Articolul 1 Statul Republica Moldova**

...

(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sînt garantate.

#### **Articolul 15 Universalitatea**

Cetățenii Republicii Moldova beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea.

#### **Articolul 16 Egalitatea**

(1) Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.

#### **Articolul 20. Accesul liber la justiție**

(1) Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

(2) Nici o lege nu poate îngreuna accesul la justiție.

### **Articolul 23 Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle**

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.

### **Articolul 46. Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia**

(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sînt garantate.

### **Articolul 47. Dreptul la asistență și protecție socială**

(1) Statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea, lui și familiei lui, cuprinzând hrana, îmbrăcăminte, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare.

### **Articolul 54. Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți**

....

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.

## **Declarația Universală a Drepturilor Omului**

### **Articolul 2**

Fiecare om se poate prevala de toate drepturile și libertățile proclamate în prezenta Declarație fără nici un fel de deosebire ca, de pildă, deosebirea de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, de origine națională sau socială, avere, naștere sau orice alte împrejurări.

### **Articolul 7**

Toți oamenii sînt egali în fața legii și au, fără nici o deosebire, dreptul la o egală protecție a legii. Toți oamenii au dreptul la o protecție egală împotriva oricărei discriminări care ar viola prezenta Declarație și împotriva oricărei provocări la o asemenea discriminare.

### **Articolul 8**

Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor juridice naționale competente împotriva actelor care violează drepturile fundamentale ce sînt recunoscute prin constituție sau lege.

### **Articolul 10**

Orice persoană are dreptul în deplină egalitate de a fi audiată în mod echitabil și public de către un tribunal independent și imparțial care va hotărî fie asupra drepturilor și obligațiilor sale, fie asupra temeiniciei oricărei acuzați în materie penală îndreptată împotriva sa.

### **Articolul 17**

1. Orice persoană are dreptul la proprietate, atât singură, cât și în asociație cu alții.
2. Nimeni nu poate fi lipsit în mod arbitrar de proprietatea sa.

### **Articolul 25**

1. Orice om are dreptul la un nivel de trai care să-i asigure sănătatea și bunăstarea lui și familiei sale, cuprinzând hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare; el are dreptul la asigurare în caz de șomaj, boală, invaliditate, văduvie, bătrânețe sau în celelalte cazuri de pierdere a mijloacelor de subzistență, în urma unor împrejurări independente de voința sa.

## **Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale**

### **Articolul 6**

#### **Dreptul la un proces echitabil**

1. Orice persoană are dreptul la judecarea cauzei sale în mod echitabil, în mod public și în termen rezonabil, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa. Hotărârea trebuie să fie pronunțată în mod public, dar accesul în sala de ședință poate fi interzis presei și publicului pe întreaga durată a procesului sau a unei părți a acestuia, în interesul moralității, al ordinii publice ori al securității naționale într-o societate democratică, atunci când interesele minorilor sau protecția vieții private a părților la proces o impun, sau în măsura considerată absolut necesară de către instanță când, în împrejurări speciale, publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiției.

...

### **Protocolul adițional nr.1**

#### **Articolul 1**

##### **Protecția proprietății**

Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional. Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului statelor de a adopta legile pe care le consideră necesare reglementării folosirii bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții, sau a amenzilor.

### 3. CONCLUZII

Prin Legea nr. 52 din 12.03.2020 privind modificarea unor acte normative (în vigoare din 14.03.2020) Codul contravențional a fost completat cu articolul 76<sup>1</sup>, intitulat „Nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și combatere a bolilor epidemice”.

Potrivit notei informative la proiectul de lege, completarea Codului contravențional cu articolul 76<sup>1</sup> se încadrează în măsurile pe care le întreprinde statul în scopul prevenirii răspândirii bolilor epidemice și care pun în pericol sănătatea populației.

Acest articol prevede sancționarea cu amendă de la 450 la 500 unități convenționale (de la 22 500 lei la 25 000 lei) aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 1000 la 1500 de unități convenționale (de la 50 000 lei la 75 000 lei) aplicată persoanei juridice în cazul în care persoanele nu vor respecta măsurile de profilaxie, prevenire și combatere a bolilor epidemice, **dacă aceasta a pus în pericol de contaminare populația.**

Fără a pune la îndoială necesitatea unor măsuri eficiente pentru responsabilizarea persoanelor fizice și juridice în scopul prevenirii și combaterii bolilor epidemice, Avocatul Poporului consideră imperios necesar de asigurat proportionalitatea dintre mijloacele utilizate și scopul urmărit.

Având în vedere informațiile tot mai frecvent difuzate în diferite surse privind practicile instituite în aplicarea acestor prevederi<sup>1</sup>, Avocatul Poporului consideră că mărimea minimă de 22 500 lei aplicabilă persoanei fizice nu respectă principiul individualizării sancțiunii contravenționale și principiul proporționalității sancțiunilor amenzii, care nu ia în calcul gradul sporit de vulnerabilitate a subiecților cu necesități specifice (persoanele cu dizabilități, în etate, lipsite de surse de existență, cu venituri mici). Asta deoarece mărimea minimă aplicabilă persoanelor fizice este extrem de mare, fapt ce se răsfrânge asupra asigurării echității la aplicarea sancțiunii în cauză, în funcție de subiectul contravenției și de gravitatea acțiunilor/inacțiunilor acestuia.

Potrivit articolului 9 alin.(1) din Codul contravențional, la aplicarea legii contravenționale se ține cont de *caracterul și de gradul prejudiciabil al contravenției, de persoana făptuitorului și de circumstanțele atenuante ori agravante.*

De asemenea, Avocatul Poporului consideră că prevederile sunt insuficient de clare, previzibile și nu oferă agentului constatator/instanței de judecată posibilitatea de a aplica sancțiunea în funcție de pericolul real pentru sănătatea publică/prejudiciul cauzat prin acțiunile contravenientului.

În acest sens, Curtea Constituțională a notat ”Principiul constituțional al legalității impune diferențierea sancțiunilor stabilite pentru încălcarea legii, astfel

---

<sup>1</sup> <https://www.zdg.md/importante/video-o-amenda-cat-pensia-pentru-doi-ani-istoria-unei-pensionare-de-66-de-ani-amendata-pentru-ca-ar-fi-iesit-la-magazin-dupa-paine/?fbclid=IwARlFF4WyDflxZ24BFP7xmik9GPsTNm3xNB5mkfpII<vdcTYUj rsptmTpoQ: https://tv8.md/2020/04/21/o-femeie-care-citea-intr-un-parc-din-capitala-amendata-cu-11-250-lei/>

încât să existe un echilibru între scopul legii contravenționale și mijloace, iar mijloacele utilizate să nu restrângă drepturile persoanei mai mult decât este necesar pentru a atinge aceste scopuri”<sup>2</sup>.

În activitatea de prevenire, constatare și sancționare a contravențiilor o importanță deosebită o are necesitatea analizării fiecărei fapte în parte, pentru a vedea dacă sunt întrunite sau nu elementele constitutive ale unei anumite contravenții, respectiv trăsăturile specifice privind obiectul, latura obiectivă, subiectul și latura subiectivă.

De altfel, informațiile difuzate în mass-media și practica judiciară cu privire la aplicarea prevederilor acestui articol denotă faptul că agenții constatatori aplică discreționar prevederile, nu se ține cont de gravitatea acțiunilor/inacțiunilor persoanei sancționate și/sau pericolul real pentru sănătatea publică/prejudiciul cauzat, modul și mijloacele folosite la comiterea faptei, timpul și locul săvârșirii, elemente importante la stabilirea laturii obiective.

Avocatul Poporului consideră că amenzi foarte mari aplicate persoanelor fizice și juridice în condițiile actuale, raportate la nivelul de trai în Republica Moldova, ar putea să contribuie și mai mult la aprofundarea sărăciei în rândul grupurilor vulnerabile, la înrăutățirea nivelului de trai al acestora. Mai mult, autoritățile se vor trezi în situația practică de a nu le putea încasa, în cazurile în care persoanele sancționate trăiesc la un nivel minim de subzistență. O povară și mai grea o constituie situația când amenda este aplicată la două sau mai multe persoane dintr-o singură gospodărie/familie, ale căror venituri sunt diminuate. Astfel, se vor acumula datorii, în mod evident, mult peste posibilitățile lor reale de plată.

Chiar dacă admitem că amenda poate fi achitată în jumătate, în termen de 3 zile lucrătoare, această posibilitate rămâne iluzorie pentru anumite persoane, având în vedere veniturile populației din Republica Moldova, care, în perioada stării de urgență în cele mai dese cazuri sunt diminuate sau în general lipsesc.

Avocatul Poporului notează că, potrivit articolului 1 alin. (3) din Constituție, demnitatea persoanei constituie o valoare fundamentală. Iar conform articolului 15 din Legea Supremă, cetățenii beneficiază de drepturile și libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea. Această normă orientează activitatea autorităților statului spre asigurarea respectării drepturilor fiecărei persoane.

De asemenea, Avocatul Poporului atrage atenția că odată ce persoana va fi lipsită de veniturile principale, aceasta va fi în imposibilitate să-și asigure un trai decent, fapt contrar articolului 47 alin.(1) din Constituție.

În jurisprudența sa<sup>3</sup> Curtea Constituțională a enunțat esența respectării principiului individualizării sancțiunii contravenționale și principiul proporționalității sancțiunilor, examinate prin prisma principiului legalității și dreptului la un proces echitabil. Astfel, Curtea reține că principiul constituțional al legalității impune diferențierea pedepselor stabilite pentru încălcarea legii. În continuare, Curtea accentuează că sancțiunea de drept contravențional, fiind o

---

<sup>2</sup> Hotărârea Curții Constituționale nr.10 din 10 mai 2016, pct.83

<sup>3</sup> Hotărârea Curții Constituționale nr. 10 din 10 mai 2016

consecință a răspunderii contravenționale, trebuie să fie strict individualizată, adaptată cantitativ și calitativ la gravitatea faptei și persoana făptuitorului.

De asemenea, Curtea subliniază că în lipsa unei sancțiuni relativ determinate și a altor mecanisme de individualizare a sancțiunii în legea contravențională persoana nu are nici o posibilitate reală și adecvată de a beneficia pe cale judiciară de protejarea drepturilor sale, inclusiv de o sancțiune echitabilă.

Prin individualizarea legală, legislatorul trebuie să ofere judecătorului competența de stabilire a pedepsei în anumite limite predeterminate - minimul și maximul special al pedepsei, precum și să prevadă, pentru același judecător, instrumentele care să-i permită alegerea și determinarea unei sancțiuni concrete, în raport cu particularitățile faptei și cu persoana care a comis o contravenție sau o infracțiune.

În lipsa criteriilor de individualizare a sancțiunilor, statuate cert în cadrul legal, individualizarea judiciară nu poate fi efectiv satisfăcută față de contravenient pentru a-i asigura deplinătatea drepturilor și libertăților sale legitime.

În acest sens, Curtea, în Hotărârea nr.7 din 16 aprilie 2015, a statuat că „limitarea exercițiului unor drepturi individuale, în considerarea unor drepturi colective [...] ce vizează [...] prevenția penală, constituie în permanență o operațiune sensibilă sub aspectul reglementării, fiind necesară menținerea unui just echilibru între interesele și drepturile individuale, pe de o parte, și cele ale societății, pe de altă parte.”

Curtea reține că este dreptul legislatorului să stabilească sancțiunile contravenționale, dar respectând cu strictețe proporționalitatea dintre circumstanțele faptei, caracterul și gradul de prejudiciabilitate.

Într-un astfel de context factual, Avocatul Poporului nu neagă competența Legislativului de a stabili sancțiuni pentru responsabilizarea persoanelor. Acesta însă este obligat să respecte principiul proporționalității nu numai în ceea ce privește stabilirea elementelor constitutive ale unei încălcări și stabilirea normelor referitoare la severitatea amenzilor, ci și în ceea ce privește aprecierea elementelor care pot fi luate în considerare în vederea stabilirii cuantumului amenzi.

În opinia Avocatului Poporului, oportunitățile de individualizare legală și judiciară a sancțiunii în baza articolului contestat nu asigură **caracterul ei echitabil**.

Prin urmare, acest fapt poate conduce la încălcarea criteriilor de apreciere Engel deduse din jurisprudența Curții Europene (Engel și alții v. Olanda, hotărârea din 8 iunie 1976), în cazul în care persoanei declarate vinovate de comiterea contravenției să-i fie aplicată o sancțiune care, prin caracterul și gradul de severitate, să nu fie proporțională naturii juridice a încălcării.<sup>4</sup>

În acest sens, Avocatul Poporului ține să evidențieze raționamentele Curții Europene a Drepturilor Omului (CtEDO), expuse în cauza Cumpănă și Mazăre v. România, potrivit cărora la aprecierea proporționalității pedepsei trebuie să se țină seama de efectul de descurajare al acesteia.

Cu privire la situația amenzilor, Curtea Constituțională a menționat că acestea trebuie considerate imixțiuni în dreptul de proprietate, pentru că lipsesc persoana

---

<sup>4</sup> Hotărârea Curții Constituționale nr. 10 din 10 mai 2016

vizată de o parte din patrimoniul său, i.e. de suma de bani pe care trebuie să o plătească (*a se vedea, mutatis mutandis, Mamidakis v. Grecia, 11 ianuarie 2007, § 44*). Astfel, Curtea a reținut ”că amenzile prevăzute de Codul contravențional intră în câmpul de aplicare al articolului 46 din Constituție.”<sup>5</sup>

Totodată, Avocatul Poporului menționează că orice ingerință în dreptul de proprietate trebuie să respecte principiul proporționalității, stabilit de articolul 54 din Constituție.

Este necesar să se arate în plus că, pentru a verifica existența unei încălcări a dreptului de proprietate, astfel cum a fost consacrat la articolul 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, care prevede că orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale, CtEDO apreciază, ținând seama de împrejurările speței, dacă sancțiunile de natură pecuniară, atât penale, cât și administrative, nu implică o sarcină sau o lipsire de proprietate excesivă pentru persoana vizată de sancțiuni de natură să facă aceste sancțiuni disproporționate<sup>6</sup>.

În accepțiune clasică, principiul proporționalității poate fi definit ca o normă obligatorie aplicată pentru a găsi un echilibru just, rezonabil și adecvat între diferite interese concurente implicate.

În susținerea argumentelor expuse supra, Avocatul Poporului consideră important de a ține cont și de recomandările experților ONU adresate statelor în lupta cu pandemia COVID-19 într-un ghid recent elaborat ”Măsuri de urgență și COVID-19<sup>7</sup>. ”*Statele trebuie să aplice în mod uman toate măsurile excepționale, respectând principiul proporționalității atunci când impun sancțiuni pentru încălcări și să asigure că sancțiunile nu sunt impuse în mod arbitrar sau discriminatoriu. De exemplu, persoanele cu dizabilități sau victime ale violenței domestice nu ar trebui să fie supuse unor sancțiuni în cazul în care acestea sunt încălcate pentru a se proteja.*

*Amenzile trebuie să fie proporționale cu gravitatea infracțiunii comise. În evaluarea sumei amenzilor, trebuie luate în considerare circumstanțele individuale, inclusiv impactul specific genului. Aceasta este relevant în special pentru persoanele fără locuri de muncă sau pentru cele care nu generează venituri din cauza măsurilor de urgență.”*

Un alt aspect invocat și de autorul sesizării se referă la imprecizia, neclaritatea prevederii contestate, care nu permite individului să-și adapteze conduita. În lipsa unor prevederi suficient de previzibile individului nu i se asigură garanțiile contra atingerilor arbitrare ale puterii publice. În atare circumstanțe agentul constatat, instanța de judecată sunt impuși în situația de a aplica sancțiunea în lipsa unor determinative clare ale „pericolului real”.

<sup>5</sup> Hotărârea Curții Constituționale nr. 20 din 4 iulie 2018

<sup>6</sup> (a se vedea în special Curtea Europeană a Drepturilor Omului, 18 iunie 2013, S. C. Complex Herta Import Export S. R. L. Lipova împotriva României, CE:ECHR:2013:0618JUD001711804, § 38, și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, 4 martie 2014, Grande Stevens și alții împotriva Italiei, CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, § 199)

<sup>7</sup> [https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures COVID19.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasuresCOVID19.pdf)

În acest context, CtEDO a subliniat importanța asigurării accesibilității și previzibilității legii, instituind o serie de repere, care trebuie să fie luate în vedere pentru respectarea acestor exigențe.

De asemenea, CtEDO reaminteste jurisprudenta sa constantă, conform căreia "prevăzut de lege" înseamnă nu doar o anumită bază legală în dreptul intern, dar și calitatea legii în cauză: astfel, aceasta trebuie să fie accesibilă persoanei și previzibilă<sup>8</sup>. Testul preciziei legii impune ca legea, în situațiile în care oferă o anumită marjă de discreție, să indice cu suficientă claritate limitele acesteia (*cauza Silver și alții v. Regatul Unit, hotărârea din 25 martie 1983, §80*).

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională, de asemenea, a reținut<sup>9</sup>: „Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară articolului 23 din Constituție [...]”

În concluzie, Avocatul Poporului susține că mărimea minimă a amenzii este disproporționată în raport cu nivelul de trai al populației din Republica Moldova, care în lipsa unor prevederi și criterii suficient de clare de individualizare a sancțiunii afectează principiul proporționalității sancțiunilor și poate aduce atingere dreptului la proprietate, precum și dreptului la un trai decent a persoanelor amendate, în special a celor care fac parte din grupurile vulnerabile (persoanele cu dizabilități, persoanele în etate, persoanele lipsite de surse de existență).

Reieșind din raționamentele expuse, Avocatul Poporului consideră că normele contestate, în special, mărimea minimă a amenzii stabilite pentru persoanele fizice și juridice contravin dispozițiilor art. 1 alin.(3), art. 20, art.23 alin.(2), precum și art. 46 și 47 alin.(1) coroborat cu art. 54 din Constituția Republicii Moldova.

**Cu cele mai înalte  
considerațiuni,**

**Mihail COTOROBAI**  
Avocatul Poporului

Ex. Muntean Ig.: S.Rusu tel. 060002644

<sup>8</sup> a se vedea Hotărârea Amann împotriva Elvetiei, alin. 50.

<sup>9</sup> Hotărârea nr. 26 din 23 noiembrie 2010