

(IN) CERTITUDINEA NATURII PENALE A CONTRAVENȚIEI

(IN) CERTAINTY OF THE CRIMINAL NATURE OF THE CONTRAVENTION

Vitalie IONAȘCU,

ORCID ID: 0000-0001-6976-615X

Academia „Ștefan cel Mare” a MAI al RM

CZU: 343.232:342.924(478):341.645.5 <https://doi.org/10.5281/zenodo.8358695>

Rezumat. *Prezentul articol supune analizei problema „naturii penale” a contravenției în Republica Moldova. CtEDO impune statelor membre să trateze contravenția drept o incriminare de „natură penală” iar în procesul de soluționare a cauzelor contravenționale să fie asigurată aplicarea art. 6 din CEDO „Dreptul la un proces echitabil”. Procesul de soluționare a unor contravenții din Republica Moldova scoate în evidență o serie de erori sau curențe în legătură cu imposibilitatea agenților constatori de a asigura aplicarea garanțiilor prevăzute de art. 6 din CEDO. Aceasta se datorează faptului că nu a fost elaborat un mecanism eficient de soluționarea a cauzelor contravenționale cu referire la toate faptele ilicite incriminate drept contravenții și din cauza faptului că nu există niște criterii clare de stabilire a „naturii penale” ale unor contravenții iar cele existente sunt depășite și poartă un caracter relativ.*

Cuvinte-cheie. *Contravenție, natură penală, garanție, proces, art. 6 CEDO, echitate, criterii, mecanism, grad prejudiciabil.*

Summary. *This article analyzes the problem of the „criminal nature” of the contravention in the Republic of Moldova. The ECtHR requires the member states to treat the contravention as a crime of a „criminal nature” and in the process of solving the contravention cases to ensure the application of art. 6 of the ECHR, „The right to a fair trial”. The process of solving some contraventions in the Republic of Moldova highlights a series of errors or deficiencies in connection with the impossibility of the ascertaining agents to ensure the application of the guarantees provided by art. 6 of the ECHR. This is due to the fact that no effective mechanism has been developed to resolve contravention cases with reference to all illegal acts criminalized as contraventions and due to the fact that there are no clear criteria for establishing the „criminal nature” of some contraventions and the existing ones are outdated and have a relative character.*

Keywords. *Contravention, criminal nature, guarantee, process, art. 6 ECHR, equity, criteria, mechanism, prejudicial degree.*

Introducere

Nivelul actual de dezvoltare a comunităților se caracterizează printr-o complexitate fără precedent a raporturilor și relațiilor interumane la nivel social, juridic, economic, politic și de altă natură, fiind reglementate prin diferite norme juridice. O mare parte dintre relațiile sociale sunt apărute de legea contravențională prin impunerea unor comportamente sau conduite obligatorii pentru un spectru larg de indivizi, iar la necesitate sunt asigurate prin forța de constrângere a statului. În funcție de gravitatea faptelor sau de pericolul creat prin neglijarea sau nerespectarea normelor juridice statul intervin prin tragerea la răspundere a persoanei. Respectiv, pentru nerespectarea normelor de drept contravențional din partea specială a cărții întâi a Codului contravențional survine răspunderea contravențională. Deși, contravențiile sunt considerate fapte ilegale asemănătoare infracțiunilor, acestea se caracterizează printr-un pericol social mai redus ceea ce și determină răspunderea juridică contravențională prin sancțiuni mai blânde decât cele penale. Chiar dacă caracterul punitiv și represiv al sancțiunilor contravenționale este unul mai redus decât cel al sancțiunilor penale, Curtea, impune statelor membre ale CEDO, să trateze contravenția drept o incriminare de „natură penală” iar în procesul de soluționare a cauzelor contravenționale să fie asigurată aplicarea art. 6 din CEDO „Dreptul la un proces echitabil” [1].

Materiale și metode aplicate. În procesul realizării studiului dat au fost utilizate următoarele metode de cercetare științifică: analiza sistemică, analiza logică, analiza comparativă, sinteza și clasificarea. În contextul unei abordări comprehensive a fost folosită literatura de specialitate, legislația națională și jurisprudența CtEDO.

Rezultate obținute și discuții

Procesul de soluționare a unor contravenții din Republica Moldova scoate în evidență o serie de erori sau curențe în legătură cu imposibilitatea agenților constatatori de a asigura aplicarea garanțiilor prevăzute de art. 6 CEDO [1]. Aceasta se datorează faptului că nu a fost elaborat un mecanism eficient de soluționarea a cauzelor contravenționale cu referi-

re la toate faptele ilicite incriminate drept contravenții [5] și din cauza faptului că nu există criterii clare de stabilire a „naturii penale” ale unor contravenții.

În acest registru de idei, chiar dacă CtEDO prin intermediul jurisprudenței sale vine cu o serie de recomandări cu referire la anumite caracteristici pentru stabilirea „naturii penale” a unor fapte ilicite care conform legislațiilor interne ale statatelor membre nu sunt considerate infracțiuni, este dificil de identificat anumite criterii obiective pentru a trasa „o linie clară” de demarcație între o acuzație de natură penală și alta de natură civilă sau administrativă.

Apreciem faptul că dreptul contravențional a reușit să cunoască o evoluție și o recunoaștere în calitate de ramură distinctă de drept în Republica Moldova [10, p. 24], dar acel proces de soluționare a cauzei contravenționale, care în literatura de specialitate este identificat drept „proces contravențional” [11, p. 72] sau „procedură contravențională” [10, p. 255] continuă să fie aplicat în foarte multe cazuri în mod eronat cu erori grave care afectează calitatea justiției în Republica Moldova. În aceste condiții, o mare parte dintre contravenienți în încercarea evitării răspunderii juridice invocă sau speculează cu acele garanții CEDO prevăzute la art. 6, plasându-i în deficultate pe agenții constatatori, subminând statutul juridic al acestora și prin urmare compromițând justa soluționare a cauzei contravenționale. În lipsa unor mecanisme clare de asigurare a garanțiilor procesuale în sensul art. 6 al CtEDO, nu putem vorbi despre o protecție clară de a preveni și a combate contravenționalitatea. Astfel, agenții constatatori sunt dezavantajați și practic împiedicați în realizarea atribuțiilor legale de soluționare a cauzelor contravenționale.

O atare situație a rezultat din imperfecțiunile legii contravenționale care are la bază, structura și prevederile vechiului Cod cu privire la contravențiile administrative [6]. În opinia noastră, varianta veche a legii a fost ajustată în conformitate cu unele exigențe noi, a fost completată cu unele elemente novative [10, p. 33] împrumutate din legislația românească și, probabil, având drept scop asigurarea implementării garanțiilor CEDO în procesul contravențional, a fost completată cu o serie de reglementări împrumutate din legea procesual penală a Republicii Moldova. Orice îmbunătățire a cadrului legal este binevenită dar apare întrebarea cât de reușit au fost integrate noile schimbări și cât de reușit sunt implementate în practică.

Această situație de fapt ne duce la ideea despre lipsa unei viziuni unice asupra naturii juridice a contravenției și respectiv asupra modalității de soluționare a acesteia.

Unii autori români, statuiază că „răspunderea pentru comiterea unor contravenții este o formă de răspundere administrativă alături de cea disciplinară” [11, p. 12], prin urmare s-ar presupune că natura juridică a unei contravenții ar fi de ordin administrativ. Autorii ruși [14] la fel, sunt de părerea că fapta contravențională este de natură administrativă care nu prezintă pericol pentru ordinea și securitatea publică.

În literatura națională de specialitate deși se consideră că fapta contravențională este de natură penală nu există criterii clare de stabilire a acesteia. Prin urmare, în astfel de situații se conturează anumite întrebări, dubii și neclarități, deoarece prevederile din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, în special, cele de la art. 6 al Convenției, obligă statele părți să asigure desfășurarea unui proces echitabil și respectarea drepturilor persoanelor acuzate în cadrul unui proces, în materie penală și civilă. Unii autori constată că „în textul CEDO nu este prevăzut expres că drepturile și garanțiile procesuale expuse în art.6 al Convenției trebuie respectate și în cadrul unei proceduri contravenționale sau administrative” [8, p. 444]. Prin urmare apare incertitudinea naturii penale a contravenției și respectiv necesitatea stabilirii unor criterii clare cu referire la definirea și stabilirea acesteia.

În Republica Moldova s-a format o practică judiciară în materie contravențională având la bază recomandările și interpretările CtEDO cu privire la natura penală a contravenției. Una dintre principalele hotărâri împotriva Republicii Moldova este Ziliberg c. Moldovei [2] care la pct. 29 scoate în evidență faptul că aplicabilitatea articolului 6 al CEDO trebuie evaluată în baza a trei criterii menționate în hotărârea Engel și alții împotriva Olandei din 8 iunie 1976 [3].

Se consideră că „aceste trei criterii au fost utilizate pentru o perioadă îndelungată de către Curtea de la Strasbourg pentru a stabili dacă aceasta are jurisdicție, dacă prevederile CEDO sunt aplicabile și dacă cauza examinată este de „materie penală” în accepțiunea Curții” [8, p. 445].

Cele trei „criterii Engel” sunt:

- 1) calificarea faptei conform dreptului național;
- 2) natura faptei ilegale săvârșite și
- 3) natura și gradul de severitate al sancțiunii care urmează a fi aplicată făptuitorului.

Prin urmare, în baza acestor criterii, conchidem că pentru a califica o faptă ca fiind de „materie penală”, CtEDO nu va proceda ca și o instanță jurisdicțională națională.

O instanță jurisdicțională națională califică fapta ca fiind de o anumită materie în strictă conform prevederilor legislației naționale, pe când CtEDO ține cont atât de prevederile dreptului național al statului reclamat, cât și de alte două aspecte (natura faptei ilegale săvârșite și natura și gradul de severitate al sancțiunii care urmează a fi aplicată făptuitorului).

Calificarea faptei conform dreptului național. În literatura de specialitate [9, p. 23] acest criteriu este considerat unul relativ deoarece statele membre au libertatea în mod autonom de a stabili și califica faptele ilicite (delicte disciplinare, contravenții sau infracțiuni) și modalitățile de soluționare a acestora, iar CtEDO recurge la formularea unei opinii proprii cu referire la natura faptei ilegale, având libertatea de a alege cel puțin unul dintre criteriile menționate mai sus. Deseori, CtEDO nu ia în calcul specificul calificării faptelor ilegale conform dreptului național [8, p. 446] în diferite state membre. Analiza specificului incriminării faptei conform dreptului intern, este o primă etapă în procesul de examinare a plângerilor de către CtEDO, ușurându-i activitate. Dacă fapta este incriminată drept infracțiune atunci Curtea va considera din start incriminarea de „natură penală” și respectiv va purcede la analiza respectării garanțiilor prevăzute de art. 6 din CEDO. În acest caz nu mai este acea necesitate de a supune analizei și celelalte „criterii Engel” În cazul în care, fapta nu este incriminată în legea penală, fiind considerată contravenție sau abatere administrativă, Curtea va recurge la evaluarea naturii faptei ilegale săvârșite în vederea relevării „naturii penale”.

Natura faptei ilegale săvârșite este cel de-al doilea criteriu propus pentru stabilirea „naturii penale” ale unei fapte ilegale. Cercetătorii [13, p. 3] sunt de părerea că acest criteriu format din altele două subcriterii. Primul presupune aplicabilitatea normei încălcate prin săvârșirea faptei și al doilea presupune importanța valorii sau a relației sociale protejate prin norma încălcată și gravitatea faptei săvârșite [8, 447].

Există și opinia că „potrivit acestui criteriu, în cazul în care norma sancționatorie se aplică pentru ocrotirea valorilor sociale – care aparțin întregii comunități, de regulă – este vorba de o normă de natură penală, iar dacă se adresează doar unei anumite categorii de persoane este vorba de o normă aparținând materiei administrative” [9, p. 24]. Pornind de la această idee, constatăm o serie de neclarități cu referire la încercarea de a

stabili „natura penală” în baza acestui criteriu a unor fapte contravenționale care în esență nu prezintă un pericol social propriuzis sau nu are un grad prejudiciabil.

Legislația contravențională a evoluat mult în ultima perioadă iar o mare parte dintre normele din partea specială a cărții întâi din Codul contravențional al Republicii Moldova [5] sunt de blanchetă, făcând trimitere la alte acte normative care pot fi doar cu titlul onerativ neavânt un pericol social propriuzis sau încălcarea cărora nu determină careva prejudicii. Exemplu elocvent ar fi contravențiile cuprinse la art. 158¹, alin. (1) Cc al RM „Încălcarea regulilor privind identificarea și înregistrarea animalelor, precum și a regulilor zootehnice”. Una dintre reguli este ca animalele de companie trebuie să fie supuse înregistrării la atingerea vârstei de trei luni [7, pct. 3.14].

Analizând obiectiv prevederile actelor normative, s-ar prezuma că depășirea acestui termen de trei luni ar fi o încălcare pasibilă de răspunderea contravențională în baza art. 158¹, alin. (1) Cc al RM care prevede o sancțiune sub formă de amendă de la 2 la 9 unități convenționale aplicată persoanei fizice sau cu amendă de la 12 la 24 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere. Prin urmare apar următoarele întrebări: cum s-ar putea stabili și care este pericolul social, la momentul în care un cățeluș de vârsta de 4 luni nu a fost înregistrat de stăpân în termen de 3 luni? Care sunt consecințele negative și gradul prejudiciabil al acestei fapte? Este sau nu această faptă de „natură penală”? În cadrul procesului contravențional pornit pe acest caz, agentul constatat este obligat să asigure garanțiile CEDO de la art. 6 pentru a atrage la răspundere stăpânul pentru această faptă?

Similar exemplului oferit, suntem de părerea că, legea contravențională națională abundă în prevederi prin care sunt incriminate contravenții ușoare prin care sunt încălcate (intenționat sau din imprudență) diferite norme imperativ-onerative din diferite domenii cum ar fi, circulație rutieră, protecție a mediului, agricol, sanitar-veterinar, fiscal, vamal, administrativ etc. Încălcarea acestor norme nu prezintă anumite pericole sociale și nici nu au un grad prejudiciabil. Respectiv, apare incertitudinea „naturii penale” a unora dintre aceste fapte iar „criteriul Engel” cu referire la natura faptei ilegale săvârșite ar trebui să fie unul obligatoriu atribuire valorilor sociale prejudiciate de o importanță majoră în special în contextul ordinii și securității publice.

Cel de-al treilea „criteriu Engel” este **natura și gradul de severitate al sancțiunii care urmează a fi aplicată făptuitorului**. Criteriul dat este considerat de mai mulți cercetători [8, p. 450; 9, p. 24] ca fiind unul dintre cei mai importanți.

În acest context, se consideră că severitatea sancțiunii joacă un rol important în stabilirea „naturii penale” a unei fapte ilicite. Prin urmare, dacă persoanei declarate vinovate de comiterea contravenției îi este aplicată o sancțiune care prin natura și gradul de severitate, să se refere la sfera „penală” atunci cu certitudine [4] fapta ilicită poate fi considerată de natură penală. În literatura de specialitate nu identifică anumite opinii comune sau o părere unanim acceptată, toate comentariile bazându-se pe interpretări ale jurisprudenței CtEDO în materie de grad al severității al sancțiunii pentru o faptă de natură penală. Unii cercetători susțin părerea că „anume datorită aprecierii gravității sancțiunii aplicabile pentru săvârșirea anumitor ilegalități, multe dintre faptele ilegale care erau calificate conform legislațiilor naționale ca fiind de natură contravențională sau disciplinară, au fost apreciate de Curte ca fiind ilegalități de „materie penală”” [8, p. 450]. Pe de altă parte, alți cercetători, opinează că „lipsa gravității pedepsei aplicate reclamantului nu poate priva o contravenție de caracterul său inerent penal”. Un alt cercetător autohton consideră că „că toate sancțiunile contravenționale principale sau complementare au un caracter punitiv” [12, p. 113] ceea ce la rândul său determină natura penală a unei fapte contravenționale. Constatăm că autorii autohtoni, în baza unor interpretări ale CtEDO susțin ideea că caracterul „punitiv și reparator” al sancțiunilor contravenționale, indiferent de forma și mărimea acestora determină natura penală a unei contravenții, dar apar anumite dubii la aprecierea naturii penale a contravențiilor care sunt sancționate cu avertisment.

Avertismentul este cea mai ușoară sancțiune contravențională care constă în atenționarea contravenientului asupra pericolului faptei săvârșite și în recomandarea de a respecta pe viitor dispozițiile legale în acest sens [5, art. 32, alin. (1)]. În conformitate cu legea contravențională [5, art. 32, alin. (2)], sancțiunea avertismentului se aplică pentru contravențiile prevăzută la art.198 alin.(3), (4), art.247 alin.(1), art.249 alin.(1), art.250 alin.(1), art.251 alin.(4), (5), art.319, art.366 alin.(1). Această sancțiune se aplică de către agentul constatatator fără a remite cauza contravențională în instanța de judecată [5, art. 32, alin. (3)]. În acest context, considerăm că o astfel de sancțiune precum este avertismentul contravențional, care în rezultat nu produce careva consecințe juridice, nu va avea caracter „pu-

nitiv și reparator” atâta timp cât are sarcina de a „atenționa și recomanda evitarea unor comportamente”. Prin urmare, aplicarea „criteriilor Engel” la stabilirea „naturii penale” a unor contravenții ușoare care nu prezintă careva pericole reale, nu produc consecințe negative și care sunt sancționate cu avertisment nu-și justifică rolul pe care îl au în esență și ar exclude necesitatea asigurării unor garanții procesuale prevăzute de art. 6 CEDO.

Concluzie

Nu poate fi combătută în nici-un fel importanța respectării drepturilor și libertăților omului în procesele judiciare sau extrajudiciare de soluționare a cauzelor contravenționale. Principiul prezumției de nevinovăție trebuie să prevaleze și să fie respectat necondiționat în actul de justiție. Autoritățile statului sunt obligate să depună efortul necesar să soluționeze cauzele contravenționale în strictă conformitate cu prevederile CEDO. În anumite situații efortul depus de către autorități trebuie să fie proporțional pericolului real existent sau gradului prejudiciabil.

Mecanismul de soluționare a contravențiilor din Republica Moldova, este unul care nu a rezonat niciodată cu practicile și recomandările CtEDO, iar asigurarea garanțiilor prevăzute de art. 6 din CEDO mereu a fost viciată. Dacă sub aspect de reglementare o parte dintre prevederile procesului contravențional „în mod satisfăcător pomenește” de aceste garanții procesuale, sub aspect practic agenții constatatori mereu au întâmpinat dificultăți datorită faptului că nu au fost create mecanisme eficiente în acest sens. Pe de altă parte, crearea unor astfel de mecanisme care ar asigura garanțiile procesuale nu ar justifica cheltuielile pe care le-ar putea suporta statul pentru soluționarea unor fapte ilicite ușoare, adică contravenții, sancționate simbolic. Această stare a lucrurilor ne determină să facem două constatări:

1. Procesul de soluționare a cauzelor contravenționale se dezvoltă într-o direcție aparte, deseori paralel, sau în anumite cazuri, depășind eforturile depuse de către autorități în comparație cu cauzele penale. Aceasta se datorează faptului că modalitatea de incriminare și de soluționare a contravențiilor este una deficitară. În acest context, s-ar justifica aplicarea de către autorități a unor proceduri simplificate de sancționare a contraveniențelor și crearea unui mecanism eficient de contestare a deciziilor și beneficierea de posibilitatea de ași apăra drepturile în fața unei instanțe de judecată cu asigurarea tuturor garanțiilor procesuale prevăzute de art. 6 CEDO;

2. Utilizarea „criteriilor Engel” la stabilirea „naturii penale” a contravențiilor este una depășită și pune la îndoială certitudinea naturii penale ale acestora. La etapa actuală de dezvoltare a umanității, caracterizată printr-o complexitate fără precedent a raporturilor și relațiilor interumane din diferite domenii, este foarte greu sau chiar imposibil de ținut cont de recomandările CtEDO oferite în cazurile Ziliberg c. Moldovei, Engel și alții împotriva Olandei, Anghel împotriva României și alte cauze relevante în materie contravențională. Apreciem critic modalitatea de aplicare a „criteriilor Enghele” la stabilirea „naturii penale” a contravenției, în special caracterul relativ al acestora. O astfel de practică va afecta principiul obiectivității în procesul de stabilire a naturii juridice a faptei ilicite.

Astfel, este necesar de stabilit niște criterii clare de divizare a naturii faptelor ilegale (disciplinare, administrative, fiscale, contravenționale, penale etc.) pentru care în mod corespunzător vor fi stabilite și mecanisme eficiente de soluționare inclusiv în spiritul CEDO.

Referințe bibliografice:

1. Convenția Europeană a Drepturilor Omului semnată pe 4 noiembrie 1950 la Roma și intrat în vigoare pe 3 septembrie 1953 Disponibil: https://ro.wikipedia.org/wiki/Conven%C8%9Bia_European%C4%83_a_Drepturilor_Omului [Accesat: 22.05.2023]

2. Hotărâre de la Strasbourg din 1 februarie 2005, definitivă la data de 01.05.2005 în Cauza Zili-Berberg c. Moldovei (Cererea nr. 61821/00) Disponibil: <http://agent.gov.md/wp-content/uploads/2015/02/ZILIBERBERG-RO.pdf>, [Accesat: 05.06.2023]

3. Engel and Others v. the Netherlands, hotărâre din 8 iunie 1976, Seria A nr. 22, §§ 82 și 83 Disponibil: <https://lege5.ro/Gratuit/ge3tkmjygm4q/hotara-rea-privind-cauza-engel-si-altii-versus-olanda-militari-arestati-abuziv> [Accesat: 05.06.2023]

4. Lutz c. Germaniei, hotărâre din 25 august 1987, Seria A, nr. 123, p. 23, § 55.

5. Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218 din 24.10.2008. În: Monitorul Oficial al RM nr. 78-84 din 17.03.2017, art. 47 - 373. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136919&lang=ro# [Accesat: 22.05.2023]

6. Codul cu privire la contravențiile administrative al SS al RSSM nr. 47 din 29.03.1985. În: Veștile RSSM nr. 3 din 29.04.1985, abrogat. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=96522&lang=ro, [Accesat: 22.05.2023].

7. Regulile de întreținere a câinilor, pisicilor și altor animale pe teritoriul municipiului Bălți (în redacție nouă) Disponibil: <https://balti.md/wp-content/uploads/2021/02/pk-81-reguli-17.02.2021-md.pdf>, [Accesat: 12.06.2023]

8. COJOCARU, G. Natura juridică a contravențiilor din perspectiva Curții Europene a Drepturilor Omului. În: *Statul, securitatea și drepturile omului: în era digitală*, 10-11 decembrie 2020, Chișinău. Chișinău: Tipografia Artpoligraf, 2021, pp. 443-453. ISBN 978-9975-158-17-6.

9. FURDUI, S. Natura juridică a contravenției din perspectiva jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului. În: *Revista Institutului Național al Justiției*, nr. 3, 2014. ISSN 1857-2405

10. GUȚULEAC, V. *Tratat de drept contravențional*. Chișinău: E.F.P. „Tipogr. Centrală”, 2009. ISBN 978-9975-78-739-0

11. TROFIMOV, Ig., CREȚU A. *Drept procesual contravențional*. Chișinău: Cartea Militară, 2017. ISBN 978-9975-3163-1-6

12. STAMATIN, Șt. Compatibilitatea procedurii contravenționale cu practica CtEDO. În: *Analele științifice al Academiei „Ștefan cel mare” a MAI al RM*, Ed. a X-a. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Compatibilitatea%20procedurii%20contravenționale%20cu%20practica%20CEDO%20.pdf [Accesat: 12.06.2023]

13. RAMAȘCAN, B. Procedura contravențională judiciară în lumina jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului. În: *THEMIS, Revista Institutului Național al Magistraturii*, nr. 2, 2005. Disponibil: <https://ro.scribd.com/doc/278948143/procedura-contravenționala-in-lumina-jurisprudentei-CEDO#> [Accesat: 12.06.2023]

14. Понятие и признаки административного правонарушения. Disponibil: <https://pravo.bobrodobro.ru/64802> [Accesat: 22.05.2023]