



**avocatul
poporului**
OMBUDSMAN

31 ianuarie 2024 nr. 04-1/1-249

la nr. _____ din _____

**Curtea Constituțională
a Republicii Moldova
str. Alexandru Lăpușeanu nr. 28,
Chișinău MD 2004,
Republica Moldova**

**Opinie
AMICUS CURIAE
pentru Curtea Constituțională
la sesizarea nr.269a/2023 privind controlul de constituționalitate a unor
prevederi din Legea taxei de stat nr.213 din 31 iulie 2023**

**prezentată de
Ceslav Panico, Avocatul Poporului (Ombudsman)**



1. INTRODUCERE

Pe rol la Curtea Constituțională a Republicii Moldova se află în examinare sesizarea nr.269a/2023 privind controlul de constituționalitate a unor prevederi din Legea taxei de stat nr.213 din 31 iulie 2023.

La data de 28 decembrie 2023 Avocatul Poporului a fost invitat să prezinte opinia asupra sesizării respective.

Opinia dată este prezentată de Avocatul Poporului, în temeiul art. 16 lit. f) din Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsman) nr.52/2014, la cererea Curții Constituționale, prin prisma respectării standardelor în domeniul drepturilor omului.

2. NORMELE CONTESTATE

Art.2 alin.(2) al Legii taxei de stat nr.213/2023.

Prevederile contestate prevăd următoarele: *„Taxa de timbru nu este susceptibilă de scutire, amânare sau eșalonare, cu excepțiile prevăzute de prezenta lege. Suma de bani plătită ca taxă de timbru nu se restituie și nici nu se compensează din contul părții care a pierdut procesul.”*

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 4 Drepturile și libertățile omului

(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.

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

(1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică.

(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 54. Restrîngerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

(1) în Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrîngeri decît celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrîngerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrîngerea 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 8

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



Convenția europeană 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.

Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice

Articolul 14

1. Toți oamenii sunt egali în fața tribunalelor și curților de justiție. Orice persoană are dreptul ca litigiul în care se află să fie examinat în mod echitabil și public de către un tribunal competent, independent și imparțial, stabilit prin lege, care să decidă asupra contestărilor privind drepturile și obligațiile sale cu caracter civil. Ședința de judecată poate fi declarată secretă în totalitate sau pentru o parte a desfășurării ei, fie în interesul bunelor moravuri, al ordinii publice sau al securității naționale într-o societate democratică, fie dacă interesele vieții particulare ale părților în cauză o cer, fie în măsura în care tribunalul ar socoti acest lucru ca absolut necesar, când datorită circumstanțelor speciale ale cauzei, publicitatea ar dăuna intereselor justiției; cu toate acestea, pronunțarea oricărei hotărâri în materie penală sau civilă va fi publică, afară de cazurile când interesul minorilor cere să se procedeze altfel sau când procesul se referă la diferende matrimoniale ori la tutela copiilor.

Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități

Articolul 13

Accesul la justiție

1. Statele Părți vor asigura acces efectiv la actul de justiție pentru persoanele cu dizabilități, în condiții de egalitate cu ceilalți, inclusiv prin asigurarea de ajustări de ordin procedural și adecvate vârstei, pentru a le facilita un rol activ ca participanți direcți și indirecti, inclusiv ca martori, în toate procedurile legale, inclusiv etapele de investigație și alte etape preliminare.



2. Pentru a sprijini accesul efectiv la actul de justiție al persoanelor cu dizabilități, Statele Părți vor promova formarea corespunzătoare a celor care lucrează în domeniul administrării justiției, inclusiv a personalului din poliție și penitenciare.

3. CONCLUZII

La originea cauzei se află sesizarea nr.269a/2023 privind controlul de constituționalitate a prevederilor art.2 alin.(2) din Legea taxei de stat nr.213 din 31 iulie 2023.

Autorul sesizării a pretins că prevederile art.2 alin.(2) din Legea taxei de stat nr.213/2023 contravin art.20, 23, 54 și 127 din Constituția Republicii Moldova.

Avocatul Poporului reține că normele supuse controlului de constituționalitate au tangență în esență cu dreptul fundamental la acces la justiție garantat de art.20 din Constituție și art. 54 cu privire la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți.

Autorul prezentei sesizării consideră că normele contestate reprezintă o restricție disproporționată impusă justițiabililor pentru intentarea unui proces judiciar în cadrul căruia urmează să-și apere un pretins drept încălcat, prin faptul că nu oferă dreptul instanțelor de judecată de a dispune amânarea, eșalonarea sau scutirea de la plata taxei de timbru pentru persoanele care fac parte din grupurile social vulnerabile.

Avocatul Poporului reține că la data de 31 iulie 2023 a fost adoptată o nouă lege a taxei de stat. Prin această lege a fost introdusă o taxă specială „taxă de timbru”, care este o sumă de bani care se percepe, o singură dată, de la persoanele fizice și juridice pentru intentarea unui proces judiciar civil, de contencios administrativ, precum și pentru fiecare contestație împotriva deciziei agentului constator asupra cauzei contravenționale atât în primă instanță, cât și în căile de atac. Potrivit legii taxa de timbru constituie 200 lei.

Avocatul Poporului notează că accesul liber la justiție constituie un aspect inerent al dreptului la un proces echitabil, principiu complex, cuprinzând mai multe relații și drepturi fundamentale, prin care se poate garanta exercitarea lui deplină. Accesul liber la justiție este un principiu fundamental al organizării oricărui sistem judiciar democratic. Accesul la justiție este consacrat în art. 20 din Constituția Republicii Moldova, art.6 din Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, art. 10 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, în art. 14 pct. 1 din Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice, art.13 din Convenția ONU cu privire la



drepturile persoanelor cu dizabilități, art.2 lit.c) din Convenția asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei.

Dreptul de acces la un tribunal, garantat de articolul 20 din Constituție, trebuie să fie unul practic și efectiv, nu teoretic și iluzoriu. Efectivitatea dreptului în discuție reclamă ca persoanele să beneficieze de o posibilitate clară și concretă de a contesta un act care constituie o ingerință în exercitarea drepturilor lor. Dreptul de acces la un tribunal include nu doar dreptul de a iniția o acțiune, ci și dreptul la soluționarea cauzei de către un tribunal competent să se pronunțe asupra tuturor aspectelor de fapt și de drept (*Parohia Greco Catolică Lupeni și alții v. România [MC]*, 29 noiembrie 2016, § 86).

Totodată, Curtea Constituțională a reiterat că dreptul de acces la un tribunal nu este un drept absolut. Acesta poate fi limitat. Limitările accesului la un tribunal trebuie să fie prevăzute de lege, să urmărească un scop legitim și să fie proporționale, pentru a nu fi afectată însăși esența dreptului (*a se vedea HCC nr. 23 din 5 august 2021*, § 56).

Curtea Europeană a notat în jurisprudența sa, că taxele judiciare pot ajuta la administrarea eficientă a actului de justiție (de exemplu, prin descurajarea justițiabililor abuzivi sau reducerea costurilor administrative), dar, pot restricționa în același timp accesul la justiție. Taxele judiciare excesive care împiedică justițiabilii să introducă o acțiune civilă pot constitui o încălcare a articolului 6 (1) din CEDO. (*cauza Kreuz/Polonia*, nr. 28249/95, 19 iunie 2001, alineatele 61-67). De exemplu, CtEDO a constatat taxe disproporționate, care însumează până la aproximativ de patru ori venitul lunar al reclamantului. (*CEDO, cauza Kijewska/Polonia*, nr. 73002/01, 6 septembrie 2007, alineatul 47).

Avocatul Poporului atrage atenția asupra multiplelor condamnări ale Republicii Moldova la CtEDO pentru încălcarea dreptului la un proces echitabil, implicit din cauza faptului că persoanele au fost private de scutirea la plata taxei de stat.

În cauza *Malahov c. Moldovei*¹, instanțele judecătorești naționale nu au efectuat o examinare adecvată a capacității reclamantului de a plăti taxele de stat și nu au răspuns la argumentul lui precum că, datorită naturii pretențiilor sale, el avea dreptul la o scutire. Mai mult, taxa de stat solicitată de la reclamant a fost în mod vădit excesivă în comparație cu resursele lui la acea dată. Din aceste motive, Curtea a considerat că obligarea reclamantului la plata taxei de stat a reprezentat o limitare disproporțională a dreptului său de acces la o instanță. Prin urmare, a avut loc o violare a articolului 6 § 1 al Convenției.

¹ Hotărârea definitivă la 12 noiembrie 2007



În cauza *Clionov c. Moldovei*², Curtea a notat că o interdicție de blanchetă de scutire de la plata taxei de stat, fără a se examina situația financiară particulară a fiecărui reclamant, constituie prin sine o problemă prin prisma art. 6 § 1 din CEDO. Similară problemă a fost constatată și în cauzele *Istrate (nr. 2) c. Moldovei*³, *Tudor-Comerț c. Moldovei*⁴.

Remarcăm că în cauza *Beian c. României*⁵, reclamanții s-au plâns că au fost lipsiți de dreptul de a avea acces la un tribunal, din cauza respingerii acțiunii lor pentru neplata taxei de timbru, a cărei sumă era excesivă și nejustificată. Pe de altă parte, ei apreciază că se găseau într-o situație de inferioritate în procedură față de partea intimată care, făcând parte din administrația Statului, era scutită de plata taxei de timbru. Văzând aceste elemente și după ce a efectuat o apreciere globală a faptelor, Curtea a apreciat că în speță, statul nu și-a îndeplinit obligația de a reglementa dreptul de acces la o instanță într-un mod conform cerințelor art. 6 § 1 din Convenție.

La momentul promovării proiectului de lege, Avocatul Poporului a atras atenția asupra riscului impunerii taxei de timbru, a cărei scutire, eșalonare sau amânare nu este posibilă. Mai mult, Avocatul Poporului a accentuat că în nota informativă nu se dau explicații cu privire la acest aspect. Avocatul Poporului a avertizat despre potențialele riscuri, precum că introducerea acestei taxe ar putea împovăra și mai mult persoana care dorește să depună o acțiune în instanța de judecată și o va descuraja să apeleze ulterior la sistemul judiciar pentru apărarea drepturilor sale fundamentale. Or, odată ce se introduce taxa de timbru ar fi rezonabil ca aceasta să fie susceptibilă de scutire, amânare sau eșalonare, cel puțin pentru persoanele din grupurile vulnerabile care sunt în incapacitate de plată.

Avocatul Poporului admite că pentru mărirea taxelor de stat sau stabilirea unei noi taxe cum ar fi în cazul de față taxa de timbru, statul ar putea invoca lipsa resurselor financiare în interesul administrării justiției. În acest context este de menționat că în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a considerat că insuficiența declarată a resurselor bugetare nu reprezintă un raționament obiectiv și rezonabil pentru restrângerea drepturilor constituționale. În situații similare și Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că nici complexitatea sistemului bugetar de stat și nici lipsa de fonduri sau alte resurse nu pot exonera statul de obligațiile sale în temeiul Convenției⁶.

² Hotărârea definitivă la 09 ianuarie 2008

³ Hotărârea definitivă la 10 septembrie 2008

⁴ Hotărârea definitivă la 04 februarie 2009

⁵ Hotărârea definitivă la 07 mai 2008

⁶ A se vedea, mutatis mutandis, *Burdov v. Rusia* (nr. 2), 15 ianuarie 2019, § 70; *Fedulov v. Rusia*, 8 octombrie 2019, § 79-80



Avocatul Poporului consideră că lipsa susceptibilității de scutire, amânare sau eșalonarea taxei de timbru va descuraja persoanele din grupurile vulnerabile de a se adresa sistemului de justiție ceea ce poate fi în contradicție cu art.16 din Constituție. Or, lipsa unei abordări individualizate la obligarea achitării taxei de timbru poate genera o limitare a grupurilor social și economic vulnerabile la accesul liber la justiție de a primi o satisfacție efectivă împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

Cu referire la cheltuieli de acces la justiție, în Rezoluția nr. (81) 7 a Comitetului Miniștrilor către statele membre privind mijloacele de facilitare a accesului la justiție, prevede că *„În măsura în care cheltuielile de procedură constituie un obstacol evident pentru accesul la justiție, dacă este posibil ele trebuie reduse sau eliminate. Sistemul cheltuielilor de procedură trebuie examinat în vederea simplificării sale.”*

*Recomandările de la Graz privind accesul la justiție*⁷ îndeamnă statele să revizuiască taxele judiciare înalte dacă ele nu permit persoanelor din comunități minoritare care sunt dezavantajate social și economic să inițieze proceduri judiciare. Statutul de reclamant sau petiționar – adică dreptul de a iniția procese judiciare – trebuie să fie definit în manieră să garanteze protecția efectivă a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților naționale.

În prezent, sărăcia rămâne un factor important al vulnerabilității sociale și economice în Republica Moldova. Conform datelor Biroului Național de Statistică aproximativ 31 la sută din cetățeni sunt sub pragul sărăciei absolute, iar peste 13% din populație trăiește în sărăcie extremă⁸.

În acest sens, Avocatul Poporului consideră că obligația pozitivă a statului de a asigura efectiv accesul la justiție nu trebuie transformată în povară financiară impusă pe umerii cetățenilor.

În concluzie, Ombudsmanul consideră că reglementarea dreptului la acces la o instanță trebuie să corespundă într-un mod corespunzător standardelor menționate cu privire la acces la justiție, ținând cont de situația financiară particulară a fiecărui reclamant.

⁷ Recomandările de la Graz privind Accesul la Justiție și Minoritățile Naționale & Nota Explicativă Noiembrie 2017, al Înalțului Comisar OSCE pentru Minorități Naționale (ICMN), pag.14, <https://www.osce.org/files/f/documents/9/1/398189.pdf>

⁸https://statbank.statistica.md/PxWeb/pxweb/ro/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala_04%20NIV_NIV070/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774



Prin urmare, Avocatul Poporului consideră că lipsa susceptibilității de scutire, amânare sau eșalonare a taxei de timbru ținând cont de situația financiară particulară a fiecărui reclamant contravine art.16, 20 și 54 din Constituția Republicii Moldova.

Cu profund respect,

**Ceslav PANICO,
Avocatul Poporului (Ombudsman)**

Ex.: Muntean Ig.
060002655