

CZU 342.9

FUNDAMENTAREA DREPTULUI PROCESUAL CONTRAVENȚIONAL**Igor TROFIMOV,**doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia „Ștefan cel Mare” a MAI al Republicii Moldova**Andrian CREȚU,**doctor în drept, lector universitar,
Academia „Ștefan cel Mare” a MAI al Republicii Moldova

În prezentul articol științific, autorii puntează asupra argumentelor privind recunoașterea unei ramuri distincte a dreptului – dreptul procesual contravențional.

Cuvinte-cheie: proces contravențional, ramură de drept, dosar contravențional

SUBSTANTIATION OF THE CONTRAVENTION PROCEDURAL LAW**Igor TROFIMOV,**associate professor, PhD,
Academy of “Ștefan cel Mare” of MIA of the Republic of Moldova**Andrian CREȚU,**PhD, lecturer,
Academy of “Ștefan cel Mare” of MIA of the Republic of Moldova

In this scientific article, the authors point out the arguments regarding the recognition of a distinct branch of law - the procedural law of contravention.

Keywords: contraventional proceedings, branch of law, contraventional file.

Introducere. Având în vedere faptul că așa cum și infracțiunea, contravenția este supusă sancțiunii într-o anumită procedură, recunoașterea procesului contravențional ca fiind un compartiment aparte a dreptului sau ca o ramură distinctă de drept, de rînd cu dreptul procesual penal și dreptul procesual civil, considerăm că reprezintă o chestiune indiscutabilă. Aceasta se face necesar pentru a oferi „locul său pe poliță” fiecărei ramuri de drept.

Suportul metodologic și teoretico-științific al cercetării de față îl constituie un complex de metode general-științifice, bazate pe cunoștințe juridice, care au asigurat unitatea analizei gnoseologice a subiectului su-

pus investigării în întreaga complexitate a sa. Dintre procedeele logice și metodele aplicate am evidențiat analiza și sinteza, abstractizarea și generalizarea, inducția și deducția, metoda sistemică, comparativă, s-a apelat la un șir de principii filosofice generale, ca: obiectivitatea, legătura dintre teorie și practică.

Scopul studiului constă în argumentarea necesității recunoașterii caracterului distinct al ramurii drept procesual contravențional, iar ca urmare și a includerii acesteia în planul de studii universitar la facultățile de drept ca disciplină didactică distinctă.

Actualitatea temei. Deși în Republica Moldova contravenția reprezintă o faptă de natură penală, iar legiuitorul continuie

să-i consacre un sediu juridic distinct, așa cum și un loc aparte în sistemul ramurilor de drept, totuși, în perspectivă se face necesar de a aborda chestiunea, fie a în corporării contravenției în Codul penal, fie a revigorării conceptului de contravenție și procedură contravențională. La moment, însă, în condițiile în care legislația în vigoare consacră o distincție categorică între infracțiune și contravenție, în așa fel încât se vorbește despre ramuri distincte de drept, se face necesar să se distingă și un drept procesual contravențional de rînd cu cel procesual penal.

Rezultate obținute și discuții. Din punct de vedere doctrinal, desprinderea dreptului contravențional din dreptul administrativ și constituirea acestuia ca o ramură aparte a dreptului, cere și distingerea celor două compartimente, și anume a dreptului contravențional material și a dreptului contravențional procesual. În acest sens, așa cum este menționat în literatura de specialitate, „ignorarea dreptului procesual contravențional ca ramură distinctă de drept..., urmează a fi calificat drept o încălcare constituțională, cu toate consecințele care rezultă din aceasta”[1, p.3]. Aceasta este chiar dacă în opinia autorilor autohtoni procedura contravențională este privită drept compartiment distinct al dreptului contravențional și inseparabil de acesta[2, p.27].

Susținând în fond opiniile doctorului, conferențiar universitar Sergiu Furdui, potrivit cărora procedura contravențională face parte inseparabil din dreptul contravențional deoarece are unul și același obiect de reglementare – contravenția, suntem, totuși de părerea că examinarea în mod separat a dreptului contravențional procesual și a dreptului contravențional material, nu am privi-o ca o dificultate. Pentru exemplu, și dreptul penal procesual este privit separat de dreptul penal material. În acest sens, nu am identifica o diferență între dreptul penal și cel contravențional. În aceiași ordine de idei am putea

prezenta drept argument care ar suplimenta propunerea distingerii dreptului contravențional procedural cu faptul că însăși Codul contravențional al Republicii Moldova este separat în două mari compartimente – Cartea întâi – dreptul material – și Cartea a doua – dreptul procesual. În acest sens, chiar și chestiunea de ordin tehnic prin care se disting două compartimente aparte, care fiecare din ele au parte generală și parte specială, cu principii și reguli relativ distincte.

Considerăm că problema recunoașterii unei ramuri distincte a dreptului – dreptul procesual contravențional – ar fi fost mult mai facil soluționată în momentul în care legiuitorul ar fi adoptat două acte distincte – Codul contravențional și Codul procesual-contravențional. În acest sens, o întrebare retorică ne-am pune – oare s-ar pune problema nerecunoașterii dreptului procesual penal în cazul în care legiuitorul ar fi incorporat și normele materiale ale dreptului penal dar și cele de procedură penală într-un singur Cod?

În literatura de specialitate, așa cum și în practica instanțelor de judecată, sunt utilizate diferite termene pentru a identifica etapele de examinare și sancționare a contravenției. În preponderență sunt utilizați termenii de „procedură contravențională”[3, p.177], „proces contravențional”[4] și chiar „proces administrativ”[3, p.178].

Având în vedere că conținutul acestor trei termene nu emană una și aceeași esență, considerăm necesar să ne expunem poziția asupra întinderii acestor termeni în ce privește raporturile contravenționale.

În urma examinării dosarelor avute în procedură în instanțele de judecată, putem constata fără echivoc că acestea figurează și în documentele de însoțire, dar și pe paginile hotărârilor instanțelor de judecată drept „dosare administrative”[5]. Deși în Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova “Despre aprobarea In-

strucțiunii cu privire la ținerea lucrărilor de secretariat în curțile de apel și judecătorii nr.41 din 22.12.2003” este utilizat termenul de “dosar contravențional”, în continuare, pe foile de antet a dosarelor contravenționale se utilizează termenul de “dosar administrativ”.

În opinia noastră, folosirea termenului de „proces administrativ” emană un conținut mai larg decât cel ce privește procedura contravențională. Astfel, în opinia autorului rus Iu. Kivici, procesul administrativ include în sine mai multe categorii de proceduri, cum ar fi [14, p. 27]:

- Procesul de elaborare și adoptare a actelor normative ale administrării publice (de stat);
- Procesul de examinare a propunerilor și cererilor cetățenilor în sfera administrării publice;
- Procesul de examinare a petițiilor;
- Procesul de examinare a chestiunilor cu privire la distincțiile de stat;
- Procesul de examinare a contravențiilor;
- Procesul de examinare a abaterilor disciplinare;
- Procesul de înregistrare a drepturilor;
- Procesul de licențiere și autorizare;
- Procedura de executare.

După cum se poate de văzut din cele relatate de Iu. Kivici, chiar dacă lista procedurilor ce constituie procedurile administrative poate fi extinsă, oricum procedura contravențională este privită doar ca unul din elementele procedurilor administrative sau a procesului administrativ.

În izvoarele bibliografice de specialitate, procesul administrativ este privit ca o activitate reglementată de normele juridice procesual-administrative, care are ca obiectiv soluționarea anumitor chestiuni de ordin individual în domeniul administrării publice (de stat) de către subiecții împuterniciți în acest sens [6, p. 212]. Într-o altă opinie pro-

cesul administrativ reprezintă o procedură tripartidă de soluționare a litigiilor administrative și disciplinare în orice autoritate publică și prin orice metodă de organizare a acestei soluționări (aceste metode reprezentând varietăți ale procedurii administrative) [7, p.30-31]. Într-o altă opinie, „procesul administrativ poate fi prezentat drept o activitate reglementată de normele administrativ-procesuale, a autorităților publice privitor la soluționarea diferendelor individuale cu caracter administrativ, apărute în sfera administrării publice, în ordinea exercitării funcțiilor executive ale autorităților publice [8, p. 385-386]. Într-o altă opinie prin procesul administrativ se înțelege ordinea de realizare a drepturilor subiective ale cetățenilor în sfera administrației publice, așa cum și ordinea de soluționare a litigiilor care apar în legătură cu încălcarea acestor drepturi [9, p. 150-153].

Efectuând o examinare a opiniilor expuse în sursele de specialitate, putem ajunge la concluzia, că de multe ori dificultatea în corecta percepție a esenței termenelor de „proces administrativ” și „proces contravențional” constă în problema lingvistică. Mai corect spus, problema constă în corectitudinea utilizării termenilor juridici de „administrativ” și „contravențional”, unde aceștia trebuie de înțeles, dacă nu ca fenomene distincte unul de altul, atunci cel puțin ca parte din întreg, unde „contravențional” trebuie să fie privit ca parte a celui ce numim „administrativ”.

În acest sens, trebuie să conștientizăm că în Republica Moldova utilizarea termenului de procedură contravențională deja reflectă în esență întinderea aceluși compartiment al dreptului care are ca obiect condițiile și modul de soluționare a litigiilor legate de comiterea contravenției, fără calchiera termenului de „administrativ” din limba rusă. Mai mult ca atât că deja și în doctrina rusă se subliniază că utilizarea termenului de „административный процесс”

deja este depășit, fiind oportun și corect de utilizat termenul de „административно-деликтный процесс” [10, p.37-38]. În acest sens, chiar și traducerea în limba rusă a denumirii Codului contravențional în „Кодекс о правонарушениях” reprezintă o greșeală dat fiind că prin „правонарушение” se are în vedere nu doar contravențiile ci orice abatere de la normele legale, inclusiv și infracțiuni. În așa sens, traducerea în limba rusă a denumirii Codului contravențional urma să fie „Административно-деликтный Кодекс”.

În sensul celor expuse, ne putem permite să enunțăm concluzia că termenul de „proces administrativ” utilizat în privința procedurii de examinare a contravențiilor reprezintă nu altceva decât o traducere nereușită din limba rusă a termenului „производство по делам об административных правонарушениях”. Utilitatea corectă în privința procedurii de examinare a contravențiilor ar fi procedura contravențională, aceasta emanând întinderea aplicării normelor procedurale cu referire doar la contravenții.

Dacă în ce privește faptul că procedura în cadrul căreia sunt supuse examinării cazurile de comitere a contravențiilor este o procedură nu administrativă ci contravențională, o putem considera drept o chestiune consumată, atunci în ceea ce privește utilizarea termenului „proces” contravențional și „procedură” contravențională, aici urmează încă să dăm o apreciere.

Divergența în utilizarea acestor două termene o putem identifica în literatura de specialitate, inclusiv și autohtonă. Astfel autorii administratiști, care s-au preocupat în mod special de acest compartiment dr., prof. univ. V. Guțuleac și dr., conf. univ. S. Furdui, utilizează în lucrările sale două termene distincte, desemnând unul și același fenomen.

Chiar și în doctrina dreptului procesual-penal constatăm lipsa unei uniformități sub aspectul terminologic, unde unii autori

utilizează termenul de „drept procesual penal” [11], iar alții „drept de procedură penală” [12]. În acest sens, dacă e să analizăm opinii procesualiștilor, putem conchide că de fapt între termenul „procedură” și „proces” în fond nu se fac diferențe. Pentru exemplu, autorul român Gh. Mateuț definește procedura penală prin prisma referințelor la normele juridice ce reglementează procesul penal [12, p.2]. În așa fel, termenul de „proces contravențional” ar trebui să fie privit drept sinonim cu termenul „procedură contravențională”.

Astfel, dacă e să ne referim la definițiile enunțate de către autorii autohtoni V. Guțuleac și S. Furdui în monografiile de specialitate la compartimentul dreptului contravențional, atunci putem ajunge la concluzia că chiar dacă fiecare din ei au utilizat termene diferite – proces și corespunzător – procedură, oricum ambii s-au referit la normele care reglementează procesul de examinare a cazurilor de comitere a contravențiilor potrivit dreptului contravențional material.

În acest sens, totuși s-ar cere unificarea terminologică, unde utilizarea unui sau altui termen să nu sugereze existența diferitelor sensuri.

În totalizarea celor expuse mai sus, vom prelua modul de examinare a problemei de către specialiștii în procedura penală, denumind ramura de drept – drept procesual contravențional, normele care reglementează etapele și condițiile de examinare a cazurilor de comitere a contravențiilor - norme de procedură contravențională, iar etapele și condițiile în care se desfășoară examinarea cazurilor contravenționale – procedura contravențională.

În sensul celor expuse mai sus, vom ține să utilizăm termenul de „procedură contravențională”, având în vedere atât etapele de examinare cât și condițiile acestora, precum și acțiunile care pot fi realizate în cadrul acestor etape.

De rând cu folosirea semantică corectă a termenului „procedură” sau „proces” contravențional, trebuie să menționăm că utilizarea termenului „procedura contravențională” poate să se refere atât la totalitatea normelor juridice procesuale ce conțin anumite reguli de implementare a normelor materiale ale dreptului contravențional[4, p.203], altfel spus ca ramură a dreptului, cât și într-o eventuală abordare științifică – la ramura științei procesuale – dreptul procesual contravențional.

Delimitarea dreptului procesual contravențional de dreptul contravențional (material). În sensul celor enunțate mai sus, este necesar de a face o precizare importantă în ce privește acest subiect, avînd în vedere că urmează să realizăm delimitarea dreptului contravențional material de dreptul contravențional procesual. Problema constă în faptul că în manualele de specialitate, tradițional, dreptul contravențional procesual este examinat împreună cu dreptul contravențional material. Mai mult ca atît, procedura contravențională este examinată drept un compartiment al dreptului contravențional alături de partea specială a dreptului contravențional material. În acest sens, deși nu excludem și o asemenea abordare, mai ales că aceasta corespunde și structurii Codului contravențional, totuși, este necesar a privi procedura contravențională drept un compartiment aparte, inclusiv ca ramură distinctă a dreptului, de rînd cu dreptul contravențional (material), mai ales că dreptul contravențional material, la rîndul său de asemenea conține ca element structural partea generală și partea specială. În acest sens, mai menționăm că nu este îndreptățit ca structura elementelor componente ale științei și disciplinei didactice, să fie identificate prin prisma structurii actului legislativ de bază, inclusive cum este în cazul Codului contravențional. Trebuie să luăm în calcul că structura unui act legislativ este dictată de anumite cerințe de

creație legislativă, pe cînd disciplina didactică și știința juridică identifică structura și elementele obiectiv necesare pentru aceasta. Ca urmare, trebuie să identificăm că Dreptul contravențional (material) se deosebește de Dreptul procesual contravențional prin obiectul și scopurile sale. Spre exemplu, dacă dreptul contravențional (material) stabilește care fapte se consideră contravenții și corespunzător care este sancțiunea pentru acestea, așa cum și modul de aplicare a sancțiunilor, atunci dreptul procesual contravențional stabilește procedura de constatare, examinare și de adoptare a deciziilor asupra cazurilor de comitere a contravențiilor, altfel spus de aplicare a normelor de drept contravențional material. Dar, în esență, deosebirea dreptului procesual contravențional de dreptul contravențional (material) este analogică cum și în cazul dreptului penal (material) și dreptului procesual penal, a dreptului civil și dreptului procesual civil, etc.

Delimitarea dreptului procesual contravențional de dreptul administrativ. Este necesar de menționat faptul, că încă câteva decenii în urmă, contravenția era examinată exclusiv drept un act administrativ pur, iar despre perspectiva „dezmembrării” acestui domeniu de dreptul administrativ era considerată una utopică. Actualmente, cînd există o tendință a desprinderii mai multor compartimente ale dreptului în ramuri de drept aparte, la rîndul său și dreptul contravențional „s-a afirmat” ca ramură distinctă[3, 4], iar ca urmare apare și necesitatea „afirmării” dreptului procesual contravențional.

Acest fapt s-a făcut necesar anume datorită faptului că în practica juridică a Republicii Moldova, faptele contravenționale nu mai reprezintă acte administrative pure, ci mai degrabă sunt fapte de natură penală. Una din problemele existente în legislația Republicii Moldova este necesitatea și raționamentul determinării existenței unui drept procesual contravențional pur. Actualmente,

neavând un Cod de procedură contravențională într-o formă clasică, oricum nu am putea vorbi despre lipsa reglementărilor de drept procesual contravențional.

Făcând o delimitare dintre dreptul administrativ și dreptul procesual contravențional, putem releva următoarele deosebiri: dreptul administrativ privește un domeniu aparte a relațiilor de administrare a treburilor publice, unde subiecții ce sunt parte la aceste raporturi, au calitate specială de administrator și administrat (subaltern), pe când pentru a fi parte la raporturile de drept procesual contravențional subiecții nu au nevoie de o calitate specială, aceștia o dobândesc în virtutea comiterii unor delictate calificate drept contravenție, sau fiind victimă a acesteia. Actele juridice care sunt încheiate între subiecții raporturilor de drept administrativ privesc interesul cotidian, de gestionare a intereselor publice și a patrimoniului public, pe când actele juridice procesuale contravenționale poartă caracter ocazional. Dealtfel, se poate întâmpla ca o persoană niciodată în viață să nu participe la vre-un raport procesual contravențional, însă în mod neapărat fiecare cetățean va fi parte la o multitudine de raporturi de drept administrativ.

Delimitarea dreptului procesual contravențional de dreptul procesual penal. Formând părți componente ale unui domeniu legislativ unic - dreptul public, reglementările ce țin de dreptul procesual penal, ținând cont de specificul și importanța relațiilor ce formează obiectul reglementării, a format conceptual și tradițional ramură aparte de dreptul procesual contravențional. În același timp, în perioada anilor 1998-2003, atunci când s-au elaborat și s-au adoptat principalele acte legislative, cum ar fi Codul muncii, Codul civil, Codul de procedură civilă, Codul penal, Codul de procedură penală și Codul contravențional, de fapt Republica Moldova „a ratat” o bună ocazie de a consacra contravenției „un loc” în Codul penal și în Co-

dul procesual penal. Aceasta este deoarece, dacă e să analizăm conținutul și natura reglementărilor de drept contravențional și drept procesual contravențional, atunci constatăm că acestea conceptuale, iar în unele cazuri, chiar și din punct de vedere a conținutului reglementărilor, repetă integral Codul penal și Codul de procedură penală. De aici, și logic, dar și conceptual, era necesar ca normele dreptului contravențional material să-și găsească sediul în conținutul Codului penal, iar normele dreptului procesual contravențional urma să-și găsească sediul în Codul de procedură penală.

Trebuie să menționăm, că într-o mare măsură, reglementările Codului de procedură penală este aplicat în procedura contravențională. Aceasta se fundamentează pe practica CEDO, dar și pe faptul că însăși Codul contravențional stabilește norme, care indică în mod expres despre aplicabilitatea normelor Codului de procedură penală în procedura contravențională. Ne referim la prevederile articolului 425 al Codului contravențional, care stabilește că procesul contravențional se aplică în mod corespunzător prevederile Codului de procedură penală cu privire la mijloacele de probă și la procedeele probatorii, cu excepțiile prevăzute de prezentul cod[13, art.425].

Concluzii. În concluzie, remarcăm faptul că dreptul procesual penal și dreptul procesual contravențional reprezintă două ramuri înrudite prin scopurile, metodele, dar și în mare măsură prin procedeele aplicate în vederea realizării scopurilor acestor domenii.

Referințe bibliografice:

1. Административно-процессуальное право, под ред. И. Киляханова, Ю. Кивичи др., Москва, изд. Юнити-Дана, стр. 3. (399 стр)
2. Sergiu Furdui, Argumente pro în vederea constituirii dreptului contravențional ca

- ramură de drept autonomă în sistemul de drept al Republicii Moldova, Revista Națională de Drept, 2005, nr.9, pag.27.
3. Sergiu Furdui, Dreptul contravențional, Chișinău, 2005, ed. Cartier juridic, pag. 177
 4. V. Guțuleac, Tratat de drept contravențional, Chișinău, 2009
 5. p. 2.1 din Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova “Despre aprobarea Instrucțiunii cu privire la ținerea lucrărilor de secretariat în curțile de apel și judecătoria nr.41 din 22.12.2003” Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, 2004, nr.1, pag.23, precum și nomenclatorul-tip al dosarelor din judecătoria, care în punctual 4-7 indică termenul de “materiale administrative”,
 6. Коренев А.П. Административное право России: учебник: в 3 ч. / А.П. Коренев. - М., 1996. - Ч.1, стр. 212.
 7. Демин А.А. Понятие административного процесса и Административно-процессуальный кодекс Российской Федерации / А.А.Демин // Государство и право. - 1998. - № 8, стр. 30 - 31.
 8. Административное право: учебник / под ред. Ю.М.Козлова, Л.Л.Попова. - М., 1999, стр. 385 – 386.
 9. Минашкин А.В. О совершенствовании административного и административного процессуального законодательства в Украине / А.В.Минашкин // Журнал российского права. - 2001. -№ 5, стр. 150 – 153.
 10. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В.Д.Сорокин. - СПб., 2002, стр. 37 – 38.
 11. I. Doleaș.a., Drept procesual penal, ed. Cartier juridic, Chișinău, 2005
 12. Gh. Mateuț, Tratat de procedură penală. Partea generală, Volumul I,, ed. C.H. Beck, București, 2007
 13. Codul contravențional al Republicii Moldova,
 14. Административно-процессуальное право, под ред. И. Килясханова, Ю. Кивичи др., Москва, изд. Юнити-Дана, стр. 27

Despre autori

Igor TROFIMOV,
doctor în drept, conferențiar universitar,
șef al Catedrei „Drept privat”
a Facultății Drept,
Academia „Ștefan cel Mare” a MAI
e-mail: itrofimov@mail.ru
tel.: 079407544

Andrian CREȚU,
doctor în drept,
lector al Catedrei „Drept privat”
a Facultății Drept,
Academia „Ștefan cel Mare” a MAI
e-mail: andrian.cretu@gmail.com
tel.: 069002092

About author

Igor TROFIMOV,
PhD, associate professor,
chief of the Department “Private Law”
of the Law Faculty,
“Stefan cel Mare” Academy of MIA
e-mail: itrofimov@mail.ru
tel.: 079407544

Andrian CREȚU,
PhD,
lecturer at the Department “Private Law”
of the Law Faculty,
Academy “Stefan cel Mare” of MIA
e-mail: andrian.cretu@gmail.com
tel.: 069002092