

Igor TROFIMOV, doctor în drept,
conferențiar universitar al Catedrei „Drept civil”
a Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI
Andrian CREȚU, doctorand

PERSPECTIVA IDENTIFICĂRII DREPTULUI PROCESUAL-CONTRAVENȚIONAL CA RAMURĂ DISTINCTĂ A DREPTULUI

Dreptul contravențional în Republica Moldova s-a constituit ca o ramură aparte, desprinzându-se din dreptul administrativ. Consolidarea dreptului procesual contravențional reprezintă o următoare etapă a șirului de pași firești pe care trebuie să-i promoveze știința juridică. Aceasta va da posibilitate să se focalizeze atenția atât a savanților și practicienilor, cât și a legiuitorului asupra problemelor distincte ale procedurii contravenționale, iar în final se va oferi posibilitatea de a asigura pentru practica și jurisprudența contravențională o unitate în abordarea soluțiilor pe cazurile contravenționale.

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 al dreptului sau o ramură distinctă de drept, așa cum și dreptul procesual penal și dreptul procesual civil, reprezintă, considerăm noi, doar o problemă a timpului. Aceasta se cere a face chiar dacă majoritatea autorilor autohtoni consideră procedura contravențională drept element inseparabil al dreptului contravențional¹.

De fapt, tendința desprinderii dreptului contravențional din dreptul administrativ și constituirea acestuia ca o ramură aparte a dreptului, ar cere distingerea și a dreptului procesual-contravențional. De la ideea deja constituită, nu fără aportul distinșilor specialiști ai domeniului dreptului contravențional domnilor Sergiu Furdui și Victor Guțuleac, despre un drept contravențional distinct de dreptul administrativ ar trebui să se continue calea spre distingerea dreptului material contravențional și a dreptului procesual contravențional. 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”². Aceasta este chiar dacă în opinia autorilor autohtoni procedura contravențională este privită drept un compartiment al dreptului contravențional și inseparabil de acesta³. Susținând

¹ A se vedea: Sergiu Furdui, *Dreptul contravențional*, Editura Cartier Juridic, Chișinău, 2005, p. 178-179.

² *Административно-процессуальное право*, под ред. И. Килияханова и др., Изд. Юнити-Дана, Москва, с. 3 (399 стр.).

³ Sergiu Furdui, „Argumente pro în vederea constituirii dreptului contravențional ca ramură de drept autonomă în sistemul de drept al Republicii Moldova”, în *Revista națională de drept*, nr.9, 2005, p. 27.

în fond opiniile doctorului, conferențiar universitar Sergiu Furdui, potrivit căroră 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 ar reprezenta o dificultate. Pentru exemplu, și dreptul penal procesual este examinat separat de dreptul penal material. În acest sens, nu am identifica o diferență între abordarea problemei la dreptul penal de cea a dreptului contravențional. În aceeași ordine de idei am putea prezenta drept argument care ar suplimenta propunerea distingerii dreptului contravențional procedural cu faptul că însuși 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. Așa cum legiuitorul, din punctul de vedere al tehnicii legislative, a oferit o soluție diferită de cea propusă, problema distingerii acestor două ramuri ale dreptului urmează a fi oferită de către mediul științifico-academic. În acest sens, ne-am pune o întrebare retorică – oare s-ar pune problema nerecunoașterii dreptului procesual-penal în cazul în care legiuitorul ar fi încorporat și normele materiale ale dreptului penal și cele de procedură penală într-un singur cod?

În literatura de specialitate, ca și în practica instanțelor de judecată, sunt utilizate diferite termene pentru a identifica etapele de examinare și sancționare a contravenției. De preferință sunt utilizați termenii „procedură contravențională”⁴, „proces contravențional”⁵ și chiar „proces administrativ”⁶.

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 examinate 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”⁷. Deși în Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova „Despre aprobarea Instrucțiunii cu privire la ținerea lucrărilor de secretariat în curțile de

⁴ Sergiu Furdui, *Dreptul contravențional*, Editura Cartier Juridic, Chișinău, 2005, p. 177.

⁵ V. Guțuleac, *Tratat de drept contravențional*, Chișinău.

⁶ Sergiu Furdui, *Dreptul contravențional*, Editura Cartier Juridic, Chișinău, 2005, p.178.

⁷ A se vedea: pct. 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, p.23, precum și nomenclatorul-tip al dosarelor din judecătoria, care în punctual 4-7 indică termenul de „materiale administrative”.

apel și judecătorii nr.41 din 22.12.2003” este utilizat termenul „dosar contravențional”, în continuare, pe foile de antet ale dosarelor contravenționale se utilizează termenul „dosar administrativ”.

În opinia noastră, folosirea termenului „proces administrativ” emană un conținut mai larg decât cel ce privește procedura contravențională. Astfel, în opinia autorului rus Iu. Kivici, procesul administrativ include mai multe categorii de proceduri, cum ar fi⁸:

- 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 ale 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 sens⁹. Într-o altă opinie procesul administrativ reprezintă o procedură tripartită 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)¹⁰. 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 publice¹¹.

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 drepturi¹².

⁸ *Административно-процессуальное право*, под ред. И. Килияханова, Ю. Кивич и др., Изд. Юнити–Дана, Москва, с. 27.

⁹ А.П. Коренев, *Административное право России*: учебник: в 3 ч. / А.П.Коренев, ч.1, М., 1996, с. 212.

¹⁰ А.А. Демин, «Понятие административного процесса и Административно-процессуальный кодекс Российской Федерации», în *Государство и право*, № 8, 1998, с. 30 - 31.

¹¹ *Административное право*: учебник/ под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова, М., 1999, с. 385-386.

¹² А.В. Минашкин, «О совершенствовании административного и административного процессуального законодательства в Украине», în *Журнал российского права*, № 5, 2001, с. 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 „proces administrativ” și „proces contravențional” stă în problema lingvistică. Mai corect spus, problema constă în corectitudinea utilizării termenilor juridici „administrativ” și „contravențional”, unde aceștia trebuie înțeleși, 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 „procedură contravențională” deja reflectă în esență întinderea aceluia compartiment al dreptului care are ca obiect condițiile și modul de soluționare a litigiilor legate de comiterea contravenției, fără calchierea termenului „administrativ” din limba rusă. Mai mult ca atât, și în doctrina rusă se subliniază că utilizarea termenului „административный процесс” deja este depășit, fiind oportun și corect de utilizat termenul „административно-деликтный процесс”¹³. 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 infracțiuni. În acest 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 „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, urmează încă să dăm o apreciere.

Divergența în utilizarea acestor doi termeni o putem identifica în literatura de specialitate, inclusiv 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 lor doi termeni distincți, desemnând unul și același fenomen.

Chiar și în doctrina dreptului procesual-penal constatăm lipsa unei uniformități sub aspectul terminologic, unde unii autori utilizează termenul „drept procesual-penal”¹⁴, iar alții „drept de procedură penală”¹⁵. În acest sens, dacă e

¹³ В.Д. Сорокин, *Административный процесс и административно-процессуальное право*, СПб., 2002, с. 37-38.

¹⁴ A se vedea: I. Dolea ș.a., *Drept procesual penal*, Editura Cartier Juridic, Chișinău, 2005 (960 p.).

¹⁵ A se vedea: Gh. Mateuț, *Tratat de procedură penală. Partea generală*, vol. I., Editura C.H. Beck, ucurești, 2007 (800 p.).

să analizăm opinii procesualiste, 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 penal¹⁶. În felul acesta, termenul „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. Furduliu în monografiile de specialitate la compartimentul dreptului contravențional, atunci putem ajunge la concluzia că chiar dacă fiecare din ei au utilizat termeni diferiți – proces și respectiv – 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, s-ar cere totuși unificarea terminologică, unde utilizarea unui sau altui termen să nu sugereze existența diferitor sensuri.

În totalizarea celor expuse mai sus, cu titlu de propunere, 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.

Pe lângă 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 contravențional¹⁷, altfel spus ca ramură a dreptului, cât și într-o eventuală abordare științifică – la ramura științei procesuale – dreptul procesual-contravențional.

În concluzie, considerăm că pentru viitor, acordarea unei atenții sporite segmentului de procedură contravențională ne-ar oferi șansa pentru a distinge problemele existente și a acorda o atenție aparte anumite procedurii contravenționale.

¹⁶ Gh. Mateuț, *Tratat de procedură-penală. Partea generală*, vol. I, Editura C.H. Beck, București, 2007, p. 2.

¹⁷ V. Guțuleac, *Tratat de drept contravențional*, Chișinău, 2009, p. 203.