

DREPT PUBLIC

CODUL CONTRAVENȚIONAL: PROBLEME ȘI SOLUȚII



Sergiu FURDUI,
doctor în drept, conferențiar
universitar, judecător la Curtea
de Apel Chișinău

SUMAR

În prezent, în conformitate cu prevederile Codului contravențional, teoria și practica în domeniul respectiv se confruntă cu multiple probleme controversate care se răsfrâng asupra naturii științifice a actului normativ și distorsionează activitatea științifico-didactică și cea a autorității competente pentru identificarea și examinarea contravențiilor.

Importanța activității judiciare în procesul de elaborare a legii contravenționale rezultă din faptul că atât conceptele, categoriile, principiile, cât și instituțiile juridice ale acestui act normativ ar trebui să fie dezvoltate și evaluate sub influența nemijlocită a jurisprudenței. Totodată, practica judiciară trebuie să fie subiectul unor cercetări științifice exhaustive în domeniu pentru a permite elaborarea unor propuneri de lege ferenda la Codul contravențional.

În context, fiind conștient de faptul că lichidarea carențelor din Codul contravențional este necesară și importantă, face apel către factorii de decizie din sectorul să susțină eforturile de reformare a legii contravenționale. Este convins că punctele de vedere ale experților, chiar și divergente, sunt nu numai binevenite, dar și utile.

Cuvinte-cheie: *Codul contravențional, dreptul internațional, prezumția nevinovăției, termen de prescripție, imperfecțiune, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, proiect de lege.*

Codul contravențional al Republicii Moldova, aprobat prin Legea nr. 218-XVI din 25 octombrie 2008, intrat în vigoare la 31 mai 2009, reprezintă unul din obiectivele incluse în Programul de activitate al Parlamentului pentru realizarea prevederilor Constituției și ale Concepției reformei judiciare și de drept în Republica Moldova, aprobat prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 219-XIII din 22.09.1994.

THE CONTRAVENTIONAL CODE:
PROBLEMS AND SOLUTIONS

SUMMARY

According to the Contraventional Code, at present, theory and practice in the respective field face with multiple controversial problems and juridical solutions that reflect on the scientific nature of the normative act and distort scientific-didactical activity and that of the authority competent to find the contravention and to examine the contraventional cause.

The importance of judicial activity in the process of elaboration and training of the contravention law comes from the fact that the concepts, categories, principles and legal institutions of this normative act should be developed and evaluated under the direct influence of jurisprudence. In turn, these values of thought and judicial practice follow to be subject to extensive research by the science of the Contravention Law eventually to be integrated into a symmetric system by operation of elaborating the proposals of lege ferenda at the Contravention Code.

In such a situation, being aware that legal issues regarding the Contraventional Code are quite sharp and obviously important for the society, we address the request to decisional factors, which are involved in one form or another, in the study Contraventional Law to support the effort in order to reform the contraventional law. We are convinced that the views and the analysis of the experts, even divergent, are not only welcomed, but also necessary.

Key-words: *Contravention code, international law, presumption of guilt, within prescription, imperfection, Committee of Ministers of Council of the Europe, law project.*

Realizarea unei opere legislative de asemenea anvergură a deschis și a declanșat o adevărată acțiune de statut independent pentru materia juridică contravențională, considerând-o nu o simplă instituție tutelată de Dreptul administrativ, ci o ramură de drept autonomă în măsură să ocupe, în nume propriu, locul cuvenit în sistemul ramurilor de drept și științe juridice. Odată cu



adoptarea și aplicarea Codului contravențional, dreptul contravențional se impune ca un drept autonom, pentru a răspunde, pe plan doctrinar, legislativ și judiciar, realităților politico-economice și social-culturale noi și să contribuie la reglementarea acestor raporturi juridice din societate.

În atare situație, jurisprudența și doctrina urmează să-și dezvolte funcțiile de interpretare și aplicare a normelor contravenționale, dublate de prospectare și prognoză, astfel, în esență, revenindu-le sarcina și obligația de a analiza și a cerceta domeniul extrem de vast și diversificat al noului regim juridic al contravențiilor din Republica Moldova.

Cu privire la Codul contravențional, sub aspectele de cercetare și interpretare practico-științifică a conținutului normativ, formei și structurii, precum și a impactului pe care îl are asupra jurisprudenței și doctrinei, m-am expus în literatura de specialitate, opiniile respective fiind publicate în *Revista Institutului Național al Justiției* nr. 3-4 din 2010; *Themis*, nr.2, 2010; *Revista Națională de Drept* nr.1-6, 2010; *Legea și Viața* nr.1-3, 2010 și *Avocatul Poporului* nr.1-2/2010.

Într-o apreciere generală, cu toate inconsecvențele, deficiențele și scăderile constatate în legătură cu adoptarea și aplicarea Codului contravențional, considerăm că există suficiente temeiuri care formează concluzia certă că procesul legislativ cu privire la reglementarea raporturilor juridice contravenționale nici pe departe nu s-a încheiat, astfel fiind nevoie de reevaluarea și reformarea legislației contravenționale în vigoare.

Efectuând o sinteză a considerentelor expuse în publicațiile menționate, am formulat următoarea concluzie: Codul contravențional nu este un instrument legislativ modern, capabil să servească politica juridică a statului de drept Republica Moldova, motiv pentru care o soluție ar fi elaborarea și adoptarea unui nou act legislativ – Codul contravențiilor.

În cazul în care în Codul contravențional se constată că absența unei concepții fundamentale, coerente și compatibile cu litera și spiritul Constituției și Convenției Europene privind Drepturile Omului, neglijarea și diminuarea însemnătății noțiunilor-cheie, a instituțiilor și principiilor de bază ale unei legi contravenționale moderne – prin substituirea acestora cu cele din alte ramuri de drept ori prin preluarea din legislația veche, deja depășită, ori prin excluderea sau neadmiterea unor reglementări importante, ce se impun în cadrul raporturilor sociale noi; prin utilizarea incorectă și diferită a unor termeni juridici speciali de circulație în materia contravențională; prin lipsa unui aspect ordonat și sistematizat al materiei reglementate; prin existența coliziilor de drept, adică admiterea unor norme care se află în contradicție cu altele din legislația în vigoare; prin existența cazurilor de „goluri” de competență, fie de suprapuneri de competență; prin aplicarea unui limbaj și a unor expresii juridice inadecvate, precum și a unor noțiuni confuze; prin alunecarea spre un tehnicism juridic îngust la elaborarea și structurarea actului

normativ, fără a se sprijini pe o serioasă și temeinică documentare științifică legislativă și jurisdicțională; prin reglementări induse prin asimilări de înțelesuri și semnificații; prin utilizarea unor cuvinte cu mai multe accepțiuni, unor exprimări necorespunzătoare, din cauza lipsei unei terminologii clare, precise și specifice dreptului contravențional; prin prezența unui vocabular inadecvat, ce determină calificarea faptei imputate în mai multe norme etc. - acest act legislativ generează probleme mari și soluții imperfecte, ce pun sub semnul întrebării dacă este apt să servească politica juridică a statului de drept – Republica Moldova.

Sub acțiunea Codului contravențional, în practica judiciară și în doctrina juridică a survenit un proces amplu și turbulent de interpretare și aplicare a normelor ce le cuprinde, soldat cu diverse probleme dificile ivite cu ocazia examinării cauzelor contravenționale, astfel la această dimensiune s-au acumulat și continuă să se acumuleze diverse puncte de vedere, deseori diverse și controversate, majoritatea orientate asupra încercărilor de sintetizare și ordonare a cunoștințelor teoretice și practice, în vederea soluționării problemelor respective.

Aceste probleme, la rândul lor, conduc la fluctuația abundentă de modificări și completări ale Codului contravențional, care, se pare, sunt infinite, astfel depășind limita credibilității. Această situație creează un proces legislativ turbulent, în fața căruia sistemul autorităților competente este, în continuare, expus la o practică neunitară și discordantă, urmare a căreia persoana este supusă unui risc real de a-i fi lezate drepturile și garanțiile oferite de lege, iar ca efect general – suferă imaginea justiției, ca serviciu public.

În perioada 24 octombrie 2008 – 31 decembrie 2016, perioada de adoptare și acțiune a legii contravenționale în vigoare, au fost adoptate 116 Legi privind modificarea și completarea Codului contravențional, prin care au fost operate circa 400 intervenții legislative în acest act.

Intervențiile legislative sectoriale și fragmentare în Codul contravențional, prin modificările și completările operate frecvent și continuu, pe lângă faptul că sânt voluminoase și costisitoare, învederează un tratament neunitar al normelor contravenționale, aplicându-se aceeași semnificație socio-juridică, uneori în aceeași redactare ori în redactări sensibil asemănătoare, sau în redactări diferite, ceea ce, potrivit regulilor metodologice privind tehnica elaborării actelor normative, trebuie de evitat cu desăvârșire.

Activitatea spasmodică și succesiunea rapidă a legii contravenționale, multitudinea și diversitatea curentelor manifestate în legătură cu propunerile privind modificarea și completarea Codului contravențional, precum și alte activități similare, perturbază coerența și eficiența actului de justiție contravențională, dat fiind că interpretarea și aplicarea normelor noi se face instantaneu, fiind de imediată aplicare, fără tatonări prealabile, din care să rezulte dacă modificările și com-

pletările operate sunt, în esență conținutului normativ, încorporabile în dreptul contravențional și sunt în concordanță cu principiile dreptului internațional sau dezirabile pentru jurisprudență, și fără a lăsa un timp suficient pentru a le putea verifica și sedimenta în practica cu privire la examinarea cauzelor contravenționale, or pentru a avea răgazul și posibilitatea de a soluționa prin propuneri calificate de *lege lata* și *lege ferenda* conflictul dintre teorie și practică.

Cu privire la Partea generală din Codul contravențional, se observă absența unei structuri logic determinată, bazată pe o legătură organică între instituțiile de bază ale legii contravenționale – contravenția, răspunderea contravențională, sancțiunea contravențională, care să posede un conținut normativ autonom ce ar cuprinde principii și noțiuni fundamentale practico-științifice specifice dreptului contravențional.

În contextul problematicei cu privire Partea generală din Codul contravențional, menționăm capitolele 2 și 3, ale căror denumire și conținut este total confuz și greșit, de vreme ce contravenția și răspunderea contravențională, de rând cu sancțiunea contravențională, sunt instituții diferite de drept contravențional general, iar cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei sunt diferite de cele ce liberează de răspunderea contravențională; în această ordine de idei, se impune, în mod firesc, structurarea părții respective în patru capitole distincte: 1) „Legea contravențională”, în care să fie încorporate noțiunea și principiile de bază a legii contravenționale; 2) „Contravenția”, care să cuprindă dispoziții generale și cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei; 3) „Răspunderea contravențională”, în care, de rând cu dispoziții generale, să-și regăsească locul cauzele care exonerează răspunderea contravențională și 4) „Sancțiunea”, în care, pe lângă dispoziții generale și dispozițiile privind aplicarea sancțiunii contravenționale, v-or fi legiferate și măsurile de siguranță: expulzarea, confiscarea, desființarea lucrărilor neautorizate și readucerea obiectului în stare inițială, obligarea la tratament medical, acțiuni de profilaxie aplicate minorului etc.

Prin urmare, este necesară regândirea și conceptualizarea instituțiilor de drept, care urmează a fi legiferate separat în Partea generală din Codul contravențional: legea contravențională, contravenția, răspunderea contravențională și sancțiunea contravențională, astfel încât aceste instituții să posede o configurație juridică proprie, în modul corespunzător, fiind bazate pe noțiuni și principii cu caracter fundamental ale dreptului contravențional, având o semnificație juridică specifică, de valoare și aplicare universală.

Cu privire la Partea specială din Codul contravențional, se observă că partea respectivă, în principiu, este o reproducere a Părții speciale a Codului cu privire la contravențiile administrative, care a fost abrogat, fiind schimbată doar ordinea clasificării capitolelor și, în unele cazuri, aceasta fiind completată cu noi componente de contravenții.

Se atestă că la elaborarea componentelor de contravenții nu s-a ținut seama de actele normative în vigoare, care reglementează raporturile juridice din domeniul respectiv ocrotite de legea contravențională și n-au fost consultate organele de stat specializate în materia supusă reglementării contravenționale. Aceasta se resimte în modul de redactare a normei contravenționale speciale: uneori, formulările conțin termeni imprecizi (art. 310) sau cu o semnificație exclusiv tehnică (art.309), pentru ca, alteori, formulările, din dorința de a fi sintetice, să conțină doar prevederi generale și, totodată, neconcrete cu privire la obiectul contravenției (art.291). Este o eroare vădită că una și aceeași faptă contravențională se prevede în mai multe articole; de exemplu, art.91 alin. (2) prevede răspunderea pentru comercializarea către minori a produselor din tutun și a băuturilor alcoolice, iar în art.286 alin. (3) și (4), la fel, pentru comercializarea către minori a băuturilor alcoolice se prevede răspunderea contravențională. Sunt vădit necorespunzătoare sancțiunile prevăzute în articolul 274 alin. (2) Cod contravențional, care prevede amenda de la 50 la 500 de unități convenționale, pe când în art.34 alin. (2) se prevede că amenda se aplică persoanelor fizice de la 1 la 150 de unități convenționale. Este contrară principiului individualizării aplicării sancțiunii contravenționale sancțiunea articolelor 242 alin. (1) și (2); 243; 345 alin. (2), în care se prevede o singură categorie și mărime de sancțiune. Lipsa unei colaborări cu organul de stat specializat în domeniul contravențiilor se resimte atât în tehnica și evidența legislativă, cât și în modul de redactare a laturii obiective: uneori, formulele sunt excesiv de complicate, cu termeni imprecizi ori cu semnificație pur specializată din ramura tehnică, ca alteori, din dorința de a fi îmbinate cu juridicul, acestea să sfârșească prin a fi eclectice.

Aspectele problematice care vizează Partea specială din Codul contravențional sunt, în mod firesc, mai numeroase, acoperind o largă diversitate de laturi teoretice și practice ale reglementărilor. Între acestea se numără acele referitoare la o nouă concepție în sistematizarea grupurilor de contravenții, la noi contravenționalizări și, respectiv, noi decriminalizări ale unor fapte socialmente periculoase, la noi posibile măsuri de sancționare, precum și la noi excluderi ale unor componente de contravenții ori structurări ale acestora etc. Aici, la fel, se impune efectuarea unui volum apreciabil de analize și o investiție de gândire complexă, în vederea elaborării unui nou sistem al Părții speciale a legii contravenționale, bazat pe noi formule tehnice de identificare a normelor speciale contravenționale, pe o concepție specifică privind tratamentul sancționator al contravenției, pe tehnici noi de redactare a normelor respective și pe judicioase soluții cu privire la obiectul special al componentelor de contravenții.

Cu privire la partea procesuală din Codul contravențional, a cărei importanță teoretică și practică nu poate fi pusă la îndoială, de vreme ce întreaga activitate privind tragerea la răspundere pentru săvârșirea



contravenției gravitează în jurul ei, de asemenea, este viciată, adică conține neclarități, inexactități, lacune, colizii, nefiind structurate logic și consecutiv activitățile procesuale pe faze și etape etc.

Procedurile pe care le cuprinde partea procesuală nu sunt eficiente. Ele nu corespund obiectivului stipulat în Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformare a sectorului justiției pentru anii 2011-2016 privind simplificarea și eficientizarea procedurilor contravenționale. Astfel, faptul că se întocmește un număr mare de procese-verbale cu privire la constatarea și sancționarea contravențiilor și, respectiv, se raportează că s-au perceput la bugetul de stat sume mari, ce provin din amenzi contravenționale, nu este relevant și elocvent, deoarece un număr foarte mare de asemenea hotărâri nu se execută din diferite motive, cauza principală fiind imperfecțiunea și complexitatea exagerată a procedurilor contravenționale prevăzute de Codul contravențional.

În contextul problemelor legate de imperfecțiunea părții procesuale a Codului contravențional, evidențiem carențe precum:

- este sofisticată și, respectiv, total denaturată definiția noțiunii de contravenient, dată în art.384, care poartă denumirea „Persoana în a cărei privință a fost pornit proces contravențional”, deoarece, prin modul și caracterul relevat, este grav afectat principiul constituțional „Prezumția nevinovăției” (art.21 din Constituție);

- este incompletă și, deci, greu realizabilă procedura privind depunerea contestației împotriva procesului-verbal cu privire la contravenție (art.448), de vreme ce nu se arată ordinea și modalitatea examinării contestației respective și, culmea, nu sunt specificate soluțiile ce urmează a fi adoptate de instanța de judecată;

- este inexplicabilă soluția prevăzută la art.473 alin. (1), din care rezultă că, după examinarea recursului, instanța nu este în drept să pronunțe decizia prin care să admită recursul, să caseze hotărârea atacată și, prin rejudecare, să pronunțe o nouă hotărâre. Dat fiind faptul că instanța de recurs este limitată la competența respectivă, astfel fiind posibilă doar dispunerea rejudecării cauzei în primă instanță, în mod evident, se tergiversează soluționarea cauzei și, respectiv, expirând termenului de prescripție, persoana evită răspunderea contravențională, ceea ce este inadmisibil;

- este irealizabilă în foarte multe cazuri procedura contravențională și, practic, în toate cazurile în care persoana se eschivează cu rea-voință de la răspunderea contravențională, în special - de la executarea sancțiunii contravenționale, din motivul că este absolut nejustificat regimul juridic al prescripției răspunderii contravenționale prevăzut de art. 30. Soluțiile practice defectuoase sunt determinate de termenul relativ scurt de tragere la răspundere contravențională a persoanei – 3 luni. Această normă este anacronică și, de aceea, necesită a fi revăzută cât mai curând posibil, prin prisma stabilirii unui termen rezonabil, capabil să creeze condiții optime pentru sancționarea persoanei vinovate

te de săvârșirea contravenției, precum și a suspendării prescripției în anumite cazuri prevăzute expres de lege. La această problemă se mai adaugă lipsa prevederilor privind suspendarea termenului de prescripție în cazul în care persoana se eschivează de la răspunderea contravențională etc;

- este complet neargumentată și apreciată drept o eschivare de la asumarea responsabilității pentru actul de justiție în Republica Moldova fapta de excludere din proiectul Codului contravențional inițial a căii extraordinare de atac – recursul în anulare, destinat reparării erorilor de drept comise la examinarea cauzei contravenționale, astfel, absolut neîntemeiat, fiind înlăturată din sistemul autorităților competente Curtea Supremă de Justiție – organul suprem al puterii judecătorești, care, fiind unica instanță ierarhic superioară, urma să asigure interpretarea și aplicarea corectă și uniformă a legii contravenționale pe teritoriul Republicii Moldova. Totodată, este necesar de evidențiat faptul că, fiind stabilită calea extraordinară de atac – revizuirea (Capitolul 9) – în art.475 alin.(2) Cod contravențional sunt indicate ca temeiuri de revizuire a procesului contravențional temeiuri ce sunt prevăzute la articolul 453 alin.(1) pct.1) lit. a), b) Cod de procedură penală, care reglementează motivele pentru recurs în anulare, ceea ce denaturează natura juridică a căii extraordinare de atac stabilite de legea contravențională;- este contradictorie procedura de revizuire stabilită în cartea a doua, titlul II, Partea specială, capitolul IX din Codul contravențional, de vreme ce cazurile privind deschiderea procedurii de revizuire sunt confundate, în majoritatea lor, cu cele prevăzute în procedura penală privind recursul în anulare. La fel, există diverse puncte de vedere cu privire la interpretarea și aplicarea art. 476 alin. (2) Cod contravențional, sub aspectul competenței, ce reglementează depunerea și, corespunzător, examinarea cererii de revizuire;

- este anevoioasă și complicată activitatea sistemului autorităților competente să examineze cauzele contravenționale, care, în principiu, nu se deosebește de cea veche, stabilit în Codul cu privire la contravențiile administrative adoptat la 29.03.1985 și abrogat odată cu adoptarea Codului contravențional. Practica judiciară demonstrează că activitatea autorității competente să examineze cauzele contravenționale, în special a agentului constator, este greu realizabilă, iar soluțiile actuale din lege conduc, deseori, la imposibilitatea executării sancțiunii contravenționale, motiv pentru care se impune simplificarea și optimizarea procedurii propriu-zise, cu scopul creșterii operativității și eficienței activității autorității competente să examineze cauzele contravenționale, dar fără a fi afectate drepturile și garanțiile persoanelor participante la procesul contravențional;

- este sofisticată soluția cu privire la competența instanței de judecată. Este imposibil de apreciat ce activitate desfășoară instanța de judecată la aplicarea prevederilor art.34 alin. (4)-(8) Cod contravențional, din



moment ce această instanță este transformată, în mod nejustificat, într-un organ de executare a sancțiunii contravenționale – amenda –, astfel fiind evitată procedura de executare prin prisma activității organului de executare (Titlul VII din Codul de executare).

Cu privire la aspectele problematice legate de competență, evidențiem și alte deficiențe serioase ale Codului contravențional, și anume absența prevederilor care să reglementeze competența în caz de indivizibilitate sau conexitate a cauzelor contravenționale, declinarea de competență a autorității competente să examineze cauza contravențională și conflictul de competență, strămutarea examinării cauzei contravenționale de la autoritatea competentă la o altă autoritate egală în grad, competența teritorială în materie contravențională.

Iată, prin urmare, doar câteva probleme ce vizează Codul contravențional, deși șirul acestora poate fi continuat și dezvoltat, dar, din cauza că este foarte mare și foarte complicat, există șanse minime că situația în care s-a pomenit politica legislativă contravențională în Republica Moldova va fi redresată prin excluderi parțiale, modificări și completări operate în acest act normativ.

Situația complicată generată de calitatea Codului contravențional are un impact decisiv asupra calității actului justiției contravenționale, deoarece de calitatea actului legislativ depinde în mare măsură calitatea actului judiciar. Norma de drept trebuie să corespundă celor trei criterii de calitate: accesibilitate, previzibilitate și claritate, or, de felul cât de clar și de precis este formulată de legiuitor depinde cât de corect și de uniform va fi interpretată și aplicată de instanța de judecată.

În această ordine de idei, considerăm că multe aspecte negative din jurisprudență își au sursa în faptul că în multe cazuri lipsesc reglementări clare, pertinente și precise, bazate pe concepte clare, științific fundamentate, care să permită interpretarea și aplicarea unitară și corectă a normelor de drept și care să împiedice abordări conjuncturale, derogări nejustificate și practici neuniforme sau chiar contradictorii.

Necesitatea și oportunitatea calității legii, sub aspectul că există o legătură strânsă între actul legislativ și hotărârea judecătorească, este evidențiată în Hotărârea CtEDO Guțu v. Moldova din 7 iunie 2007, în par. 66 fiind stipulat: „...expresia „prevăzută de lege” nu presupune doar corespunderea cu legislația națională, dar, de asemenea, se referă la calitatea acelei legislații...Legislația națională trebuie să indice cu o claritate rezonabilă scopul și modalitatea de exercitare a discreției relevante acordate autorităților publice, pentru a asigura persoanelor nivelul minim de protecție la care cetățenii au dreptul în virtutea principiului preeminenței dreptului într-o societate democratică”.

Privită din această perspectivă, soluția propusă apare necesară și oportună tocmai ca urmare a unui imperativ socio-juridic firesc, în sensul stabilirii unui nou

regim normativ de reglementare a materiei contravenționale, cu conținut normativ clar, previzibil, stabil și eficient, spre deosebire de cel existent. O nouă structură, cu un alt conținut, a noului act legislativ în materia contravențiilor, se impune tocmai ca o necesitate a asigurării concordanței firești între criteriile intrinseci (conținutul) și criteriile extrinseci (forma), în vederea elaborării unui nou cod în domeniul contravențiilor.

Subliniind importanța unui instrument legislativ modern, stabil și eficient în domeniul contravențiilor, pledăm ca activitatea privind reevaluarea și reformarea legislației în vigoare să fie continuată în sensul unor legături permanente, de lucru, între specialiști competenți și responsabili, ajutorul calificat oferit legiuitorului fiind capabil să se concretizeze în soluții substanțiale și utile, prin îmbinarea armonioasă și rațională a cercetării aplicative cu cea fundamentală a Dreptului contravențional.

În consecință, urmare a soluției promovate, considerăm că una din cerințele primordiale la această nouă etapă istorico-juridică de dezvoltare și constituire a Dreptului contravențional în sistemul de drept al Republicii Moldova rezidă în demararea procesului legislativ cu privire la reevaluarea și reformarea legislației în vigoare, care să se finalizeze cu abrogarea Codului contravențional și, respectiv, cu adoptarea Codului contravențiilor.

Prin urmare, se impune un nou ciclu de reevaluare, perfecționare și elaborare a cadrului legislativ existent în domeniul contravențiilor, în cadrul căruia jurisprudenței, în mod special judecătorului, îi revine un rol de maximă importanță, pornind de la faptul că la judecarea cauzei nu numai se aplică legea, ci și, prin hotărârea adoptată, se contribuie la elaborarea actului legislativ, fiind îndeplinite, într-o împletire organică, atât o funcție de realizare a normelor juridice, cât și o funcție creatoare.

Pe această linie de concluzie, semnificative sunt considerentele cuprinse în pct. 12 din Avizul nr. 11 (2008) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei: „CCJE consideră de asemenea că este de dorit ca Parlamentele naționale să evalueze și să controleze impactul legilor existente și în curs de elaborare asupra sistemului judiciar și să introducă dispoziții tranzitorii și procedurale adecvate pentru a se asigura că judecătorii sunt în măsură să le aplice prin hotărâri judecătorești de calitate. Legiuitorul trebuie să acționeze în așa fel, încât legislația să fie clară, simplu de folosit și să fie conformă cu Convenția. Pentru a facilita interpretarea, lucrările pregătitoare ale legilor trebuie să fie accesibile într-un limbaj inteligibil. Orice proiect de lege privind administrarea justiției și legile procedurale ar trebui să facă obiectul unui aviz al Consiliului Justiției sau al unui organ echivalent încă înainte ca Parlamentul să deliberaze asupra acstuia”.

