

Reflecții asupra esenței procedurii contravenționale

Igor TROFIMOV,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Adrian CREȚU,
doctorand, Academia „Ștefan cel Mare”
a Ministerului Afacerilor Interne

SUMMARY

We are used to the fact that progress in law science reflects itself into the emergence of new institutions of law. Not less of an importance represents the deepening into the essence of law of the already existing institutions. The logical path traveled by the contravention law through its separation of the administrative law, is to be continued and „adjusted” so that clarity is obtained, concerning the matters of essence, substance and shape of this branch of law. In this sense outlining a clear idea about the existence of a distinct branch of law such as procedural law contravention would allow us to talk about the identity of distinct procedural relationships, and as follows it will enable the development of the legislative framework in this segment, thus ensuring clarity in the application of procedural legal norms for contravention.

Noțiunea procedurii contravenționale. Având în vedere faptul că așa cum și infracțiunea, contravenția este supusă sancțiunii ca urmare a realizării unei anumite proceduri, recunoașterea procesului contravențional fiind un compartiment aparte al dreptului sau o ramură distinctă de drept, așa cum este dreptul procesual penal și dreptul procesual civil, considerăm că reprezintă doar o chestiune de timp. Aceasta apare drept o necesitate, chiar dacă majoritatea autorilor autohtoni sunt rezervați în a declara despre existența unei ramuri distincte a dreptului procesual contravențional,¹ în același timp recunoscând și argumentând caracterul distinct al ramurii dreptului contravențional.

De fapt, tendința desprinderii dreptului contravențional din dreptul administrativ și constituirea acestuia ca o ramură aparte

a dreptului, cere identificarea și recunoașterea ca ramură aparte de drept 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 calificată 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 compartiment component al dreptului contravențional și inseparabil de acesta.³ Susținând, în fond, opiniile doctorului, conferențiar universitar Sergiu Furduliu, 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, ci, dimpotrivă, aceasta ar permite să facilităm studierea disciplinei juridice și să accentuăm atenția asupra particularităților de procedură contravențională. De exemplu, și dreptul penal procesual este examinat separat de dreptul penal material. În acest sens, nu am identifica o diferență între dreptul penal și cel contravențional. În aceeași ordine de idei, am putea prezenta drept argument care ar suplimenta propunerea distingerii dreptului contravențional procedural de 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, chestiunea de ordin tehnic prin care se disting două compartimente aparte, fiecare dintre ele având 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 soluționată mult mai facil în cazul în care legiuitorul ar fi adoptat două acte distincte – Codul contravențional și Codul procesual-contravențional. Așa cum legiuitorul a oferit din punctul de vedere al tehnicii legislative o soluție diferită de cea propusă, problema distingerii acestor două ramuri ale dreptului urmează a fi soluționată 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, așa cum și în practica instanțelor de judecată, sunt utilizate diferite termene pentru a identifica etapele de examinare și sancționare a contravenției. Cu preponderență sunt

utilizați termenii de „procedură contravențională”;⁴ „proces contravențional”⁵ și chiar „proces administrativ”.⁶

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

În urma studierii dosarelor examinate în instanțele de judecată, putem constata fără echivoc că acestea figurează și în documentele de însoțire, dar și în 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 apel și judecătoria nr. 41 din 22.12.2003” este utilizat termenul de „dosar contravențional”, în continuare, pe filele cu antet ale dosarelor contravenționale se utilizează termenul de „dosar administrativ”.

În opinia noastră, folosirea improprie a termenului de „proces administrativ”, care emană un conținut mai larg decât cel ce privește procedura contravențională, poate produce anumite dificultăți în identificarea naturii cauzelor examinate. Astfel, în opinia autorului rus I. Kivici, procesul administrativ include mai multe categorii de proceduri, cum ar fi:⁸

a) procesul de elaborare și adoptare a actelor normative ale administrării publice (de stat);

b) procesul de examinare a propunerilor și cererilor cetățenilor în sfera administrării publice;

c) procesul de examinare a petițiilor;

d) procesul de examinare a chestiunilor cu privire la distincțiile de stat;

e) procesul de examinare a contravențiilor;

f) procesul de examinare a abaterilor disciplinare;

g) procesul de înregistrare a drepturilor;

h) procesul de licențiere și autorizare;

i) procedura de executare.

După cum se poate vedea din cele relatate de I. 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 acest sens, constatăm că, în caz de litigiu, procedurilor administrative li se pot aplica deopotrivă atât regulile procedurii contravenționale, cât și regulile procedurii civile, inclusiv cea a contenciosului administrativ.

În izvoarele bibliografice de specialitate, procesul administrativ este privit ca o activitate reglementată de normele juridice procesual-administrative, care au ca obiectiv soluționarea anumitor chestiuni de ordin individual în domeniul administrării publice (de stat) de către subiecții împuterniciți în acest sens.⁹ 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 Potrivit altei opinii, „procesul administrativ poate fi prezentat drept o activitate reglementată de normele administrativ-procesuale ale autorităților publice privitor la soluționarea diferendelor individuale cu caracter administrativ, apărute în sfera administrării publice, în ordinea exercitării funcțiilor executive ale autorităților publice.”¹¹

Conform altei opinii, 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.¹²

Efectuând o examinare a opiniilor expuse în sursele de specialitate, putem ajunge la concluzia, că de multe ori dificultatea în corecta percepție a esenței terme-

nilor 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 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 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. Cu atât mai mult cu cât în doctrina rusă se subliniază că utilizarea termenului de „административный процесс” este deja depășit, fiind oportun și corect să se utilizeze termenul de „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 faptul că prin „правонарушение” se are în vedere nu doar contravențiile, ci orice abatere de la normele legale, inclusiv 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 ceea ce privește faptul că procedura în cadrul căreia sunt supuse examinării cazurile de comitere a contravențiilor nu este o procedură administrativă, ci una 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 autohtonă. Astfel, autorii administrativiști, care s-au ocupat în mod special de acest compartiment, doctorul, profesorul universitar V. Guțuleac, și doctorul, conferențiarul universitar 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 de „drept procesual penal”,¹⁴ iar alții „drept de procedură penală”.¹⁵ În acest sens, dacă e să analizăm opiniile procesualiștilor, putem conchide că, de fapt, între termenul „procedură” și „proces” în fond nu se fac diferențe. De exemplu, autorul român Gh. Mateuț definește procedura penală prin prisma referințelor la normele juridice ce reglementează procesul penal.¹⁶ Astfel, 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 dintre autori au utilizat termeni diferiți – 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, s-ar cere totuși unificarea terminologică, unde utilizarea unui sau altui termen să nu sugereze existența diferitelor sensuri.

În totalizarea celor expuse, 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 – procedură contravențională.

În sensul celor expuse, 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 „procedură contravențională” poate să se refere atât la totalitatea normelor juridice procesuale ce conțin anumite reguli de implementare a normelor materiale ale dreptului contravențional,¹⁷ altfel spus ca ramură a dreptului, cât și într-o eventuală abordare științifică – la ramura științei procesuale – dreptul procesual contravențional.

Fără a face specificare de fiecare dată vis-a-vis de faptul că ne referim la ramura dreptului procesual contravențional sau la știința dreptului contravențional procesual, vom menționa că toate referințele prezumtive se vor referi la dreptul procesual contravențional.

NOTE

¹ A se vedea: Sergiu Furdui, Dreptul contravențional, Chișinău, 2005, ed. Cartier juridic, pag. 178-179 (247 pag.).

² Административно-процессуальное право, под ред. И. Килясханова и др., Москва, изд. Юнити–Дана, стр. 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, „Revista Națională de Drept”, 2005, nr. 9, pag. 27.

⁴ Sergiu Furdui, Dreptul contravențional, Chișinău, 2005, ed. Cartier juridic, pag. 177 (247 pag.).

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

⁶ Sergiu Furdui, Dreptul contravențional, Chișinău, 2005, ed. Cartier juridic, pag. 178 (247 pag.).

⁷ A se vedea: 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 punctul 4-7 indică termenul de „materiale administrative”.

⁸ Административно-процессуальное право, под ред. И. Килясханова, Ю. Кивич и др., Москва, изд. Юнити–Дана, стр. 27 (399 стр).

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

¹⁰ Демин А. А. Понятие административного процесса и Административно-процессуальный кодекс Российской Федерации / А. А. Демин // „Государство и право”, 1998, № 8, стр. 30 - 31.

¹¹ Административное право: учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова, М., 1999, стр. 385 – 386.

¹² Минашкин А. В. О совершенствовании административного и административно-процессуального законодательства в Украине / А. В. Минашкин // „Журнал российского права”, 2001, № 5, стр. 150 – 153.

¹³ Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В. Д. Сорокин. - СПб., 2002, стр. 37 – 38.

¹⁴ A se vedea: I. Dolea ș. a., Drept procesual penal, ed. Cartier juridic, Chișinău, 2005 (960 pag.).

¹⁵ A se vedea Gh. Mateuț, Tratat de procedură penală. Partea generală, volumul I, ed. C.H. Beck, București, 2007 (800 pag.).

¹⁶ Gh. Mateuț, Tratat de procedură penală. Partea generală, volumul I, ed. C.H. Beck, București, 2007, pag. 2.

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

BIBLIOGRAFIE

1. Dolea I. ș.a. Drept procesual penal, ed. Cartier juridic, Chișinău, 2005.

2. Furdui Sergiu. Dreptul contravențional, Chișinău, 2005, ed. Cartier juridic.

3. Furdui Sergiu, 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.

4. Guțuleac. V., *Tratat de drept contravențional*, Chișinău, 2009.

5. 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.

6. Mateuț Gh., *Tratat de procedură penală. Partea generală, volumul I*, ed. C.H. Beck, București, 2007.

7. *Административно-процессуальное право*, под ред. И. Килясханова, Ю. Кивич и др., Москва, изд. Юнити–Дана, стр. 27 (399 стр.).

8. *Административное право: учебник* / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. - М., 1999.

9. Демин А. А. Понятие административного процесса и Административно-процессуальный кодекс Российской Федерации / А. А. Демин // *Государство и право*, 1998, № 8.

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

11. Минашкин А. В. О совершенствовании административного и административно-процессуального законодательства в Украине/ А. В. Минашкин // *Журнал российского права*, 2001, № 5.

12. Сорокин В. Д. *Административный процесс и административно-процессуальное право* / В. Д. Сорокин. - СПб., 2002.

Prezentat: 4 noiembrie 2014.

E-mail: teodorina@rambler.ru