



**Sergiu FURDUI**  
doctor în drept,  
conferențiar universitar  
formator INJ

## CU PRIVIRE LA CONCEPȚIA CODULUI CONTRAVENȚIONAL AL REPUBLICII MOLDOVA

*La procédure d'élaboration du Code contraventionnel doit être subordonnée à une conception cohérente, unitaire, ainsi que profondément fondée sous tous les aspects de fait et de droit. Celle-ci consiste dans le fait de concrétiser les nouvelles normes juridiques, spécifiques au droit contraventionnel, en respectant les principes fondamentaux consacrés par la Constitution, et de contribuer à l'établissement d'un cadre légal particulier dans le domaine contraventionnel qui, sous l'aspect des normes du droit positif, pourrait constituer une branche autonome de droit dans le système juridique de la République de Moldova.*

Preocupările din ultimul timp pentru elaborarea Codului contravențional al Republicii Moldova ne îndeamnă la relevarea opiniei privind concepția acestui act normativ important, dat fiind că la această dimensiune s-au acumulat și continuă să se acumuleze diverse puncte de vedere, uneori controversate, toate orientate asupra încercărilor de sintetizare a cunoștințelor teoretice și practice în vederea soluționării problemelor ce țin de realizarea acestei opere legislative.

Majoritatea, dacă nu chiar totalitatea problemelor ce țin de elaborarea Codului contravențional își au sursa în faptul că atât în trecut, cât și în prezent, legiuitorul nu a beneficiat de concepte juridice clare, științific fundamentate, care să permită definirea unor noțiuni-cheie și stabilirea unor principii de bază în materia contravențională, care să împiedice abordări conjuncturale, derogări nejustificate și alte aspecte negative în elaborarea acestui Cod, precum și în practica neuniformă sau contradictorie de soluționare a cazurilor cu privire la contravenții.

Starea actuală a legislației și jurisprudenței în domeniul contravențional, în coordonatele cantitative și calitative ale acestora, demonstrează că în prezent, în condițiile edificării statului de drept, cadrul juridic al regimului contravențiilor în Republica Moldova este depășit de realitate cu toate componentele sale juridice.

Față de aceste motive, pornind de la analiza reglementărilor în vigoare și ținând seama de experiența acumulată în activitatea practico-științifică în domeniul

respectiv, pledăm pentru ca întreaga activitate de elaborare a Codului contravențional să fie subordonată respectării riguroase a unor principii fundamentale de drept, precum și scopului realizării unui instrument legislativ simplu, operativ și de maximă eficiență socială.

Între problemele prioritare, se pare că elaborarea Codului contravențional implică definirea însăși a noțiunilor-cheie proprii materiei contravenționale, pentru a le fixa conținutul, limitele și principiile de bază. Sub acest întreit aspect, prin prisma Legii privind actele legislative, nr.780-XV din 27 decembrie 2001, am elaborat **Proiectul Codului contravențional** care este structurat în trei părți: Partea Generală, Partea Specială și Partea Procedurală.

**Partea Generală** implică, în mod precumpănitor, conceptualizarea noilor exigențe și principii ale legii contravenționale și, în acest cadru, abordarea instituțiilor de bază ale dreptului contravențional material (substanțial): contravenția, răspunderea contravențională și sancțiunea contravențională. Configurarea și definirea acestor piloni ai legislației contravenționale antrenează, desigur, implicații multiple și esențiale, care să contribuie în mod hotărâtor la delimitarea răspunderii contravenționale de toate celelalte forme ale răspunderii juridice (penală, administrativă, civilă etc.), a contravenției de toate celelalte fapte cu caracter prejudiciabil (infracțiune, abatere administrativă, abatere disciplinară, delict civil etc.), a sancțiunii contravenționale de alte categorii de sancțiuni juridice (pedeapsă penală, sancțiune administrativă, sancțiune disciplinară, sancțiune civilă etc.).

**Partea Specială** implică prevederile juridico-contravenționale ce constituie componente de contravenții, care se clasifică, în funcție de obiectul juridic al atențării, în diferite capitole. Structurarea acestor capitole și, respectiv, amplasarea distinctă a componentelor de contravenții în cadrul capitolului, va reflecta conținutul noii politici juridice promovate de stat privind apărarea valorilor sociale împotriva contravențiilor. Ducând raționamentul mai departe, se impune o nouă viziune în sistematizarea grupurilor de contravenții, noi contravenționalizări ale unor fapte care prezintă pericolul social corespunzător, noi posibile dezincriminări ale faptelor din Codul penal, motivate de realitățile actuale ale societății, noi eventuale abrogări ale unor norme contravenționale în vigoare, deja depășite, sau restructurarea acestora. În lumina acestei concepții, pledăm ca Partea Specială a Codului contravențional să conțină norme de drept cu o pondere importantă și, deopotrivă, justificată, în ce privește apărarea valorilor sociale de către legea contravențională.

Un rol deosebit îi revine **Părții Procedurale**, ale cărei soluții sînt menite să complinească, ca un corolar al soluțiilor de drept contravențional substanțial (material), construcția juridică privind activitatea de tragere la răspundere pentru săvîrșirea contravenției, cu referire

la: persoanele participante la procesul contravențional, competență, fazele procedurii contravenționale (urmărirea contravențională, examinarea cauzei contravenționale, examinarea cauzei contravenționale în căile de atac și punerea în executare a hotărârii definitive cu privire la aplicarea sancțiunii contravenționale). De asemenea, utilizându-se implicații multiple și esențiale, se urmărește ca procedura contravențională să fie mobilă, operativă și eficientă, concomitent deosebindu-se de alte proceduri juridice (procedura penală, procedura administrativă, procedura civilă). Ideile care domină concepția pentru care optăm sînt cele ale simplificării, eficacității și consolidării legalității procesului contravențional. Normele de procedură contravențională și mecanismul legal al punerii lor în acțiune trebuie configurate juridic cu claritate și eliberate de orice fel de dubii și neconcordanțe, astfel încît mesajul lor să fie concis, exact și ferm, perceput atît de autoritatea competentă să examineze cauza contravențională (instanța judecătorească și agentul constator), cît și de persoanele participante la procesul contravențional (persoana trasă la răspundere contravențională, partea vătămată, reprezentantul legal, martorul, expertul ș.a.).

Între Partea Specială, Partea Generală și Partea Procedurală există o unitate organică, acestea fiind părți componente, indispensabile ale actului normativ nominalizat. Conceptual, la bază persistă regula de inadmisibilitate a aplicării normelor Părții Speciale fără aplicarea concomitentă a normelor Părții Generale și inadmisibilitatea soluționării cauzei contravenționale în baza normelor părților respective fără utilizarea normelor Părții Procedurale, care, la rîndul său, reglementează punerea normelor speciale și generale în aplicare.

La elaborarea Proiectului ne-am condus de principiul conform căruia Codul contravențional nu trebuie să preia sau să alătore diferite noțiuni, dispoziții și principii din alte coduri (Codul penal, Codul de procedură penală, Codul civil etc.), deoarece pentru o asemenea situație nici nu ar fi necesară elaborarea Codului propriu-zis, ci ar fi suficientă, probabil, menținerea și perfecționarea cadrului legal actual – Codul cu privire la contravențiile administrative, cu trimitere la diferite acte normative în vigoare, la ceea ce, categoric, nu subscriem. Or, dimpotrivă, elaborarea Codului contravențional presupune o evaluare responsabilă și apreciere a fiecărei norme de drept, care prevede o operațiune ce implică stabilirea concordanței textului normativ cu noțiunile și principiile de bază ale Dreptului contravențional, reconsiderarea eficienței funcționale a normei contravenționale, a caracterului ei de generalitate sau de excepție, a contingențelor sale cu alte reglementări în vederea eliminării paralelismelor, precum și a efectului său juridic.

În această ordine de idei, subliniem că abordarea concepției privind Codul contravențional, neglijîndu-se sau exagerîndu-se însemnătatea noțiunilor-cheie și a

principiilor de bază ale unei legislații contravenționale moderne, prin substituirea acestora cu cele din alte ramuri de drept ori prin preluarea lor din legislația actuală, deja depășită, sau prin excluderea ori neadmiterea unor reglementări importante din legislația în vigoare, poate avea consecințe negative, cu implicații de ordin teoretic (o tratare cu caracter subiectivist și unilateral a conceptului), dar și practic (deficiențe la interpretarea și aplicarea normelor contravenționale, slăbirea eficienței legii contravenționale etc.).

Facem această subliniere pentru că este de datoria noastră să prevedem și, respectiv, să preîntîmpinăm tendințele de redislocare legislativă și construcție nesistemică a Codului contravențional, deoarece, în asemenea situație, există pericolul de a da o semnificație neobiectivă concepției acestui act normativ.

În acest sens, există opinii ce promovează în viitoarea legislație contravențională norme de drept „împrumutate” expres din Codul penal ori din Codul de procedură penală sau care vizează introducerea ori excluderea unor reglementări fără argumentarea corespunzătoare.

De exemplu, introducerea termenului general de prescripție privind tragerea la răspundere contravențională de trei luni (în opinia noastră, acest termen trebuie să fie de un an); excluderea minorilor, în cazurile prevăzute de lege, ca subiecți ai contravenției; neutilizarea măsurilor de siguranță (confiscarea specială, acțiuni educative de profilaxie individuală aplicate minorului, obligarea la tratamentul medical); înlocuirea căii extraordinare de atac „recursul în anulare” cu „revizuirea” și, în așa mod, înlăturarea Curții Supreme de Justiție din sistemul autorităților competente să examineze recursul în anulare în cazurile în care au fost aplicate arestul contravențional, prestarea activității utile în folosul societății, expulzarea; structurarea neuniformă și nesistemică a Codului contravențional, cu plasarea într-un singur capitol a două sau a mai multor instituții de bază ale Dreptului contravențional etc.

În mod inerent, în asemenea cazuri se creează reglementări contravenționale artificiale, care, fiind desprinse de realități obiective, generează contestații întemeiate privind valoarea lor normativă. Ceea ce pare a fi caracteristic opiniilor oponentilor, față de care manifestăm respect colegial, este prezența mentalității specifice specialiștilor din domeniul științelor juridice penale și, respectiv, absența unei investigații temeinice în domeniul contravențional ce ar reevalua cunoștințele doctrinare, legislative și practice, care, în ansamblu, conțin impedimente în implementarea unei noi concepții și, respectiv, formarea unei tradiții autohtone a Dreptului contravențional în Republica Moldova.

Întreaga activitate de elaborare a Codului contravențional trebuie subordonată unei concepții coerente, unitare și profund fundamentate sub toate aspectele de fapt



și de drept. Ea constă în cristalizarea normelor juridice noi, specifice Dreptului contravențional, în acord cu principiile fundamentale consfințite în Constituție, de natură să contribuie la fixarea unui cadru legal propriu în domeniul contravențional, care, sub aspectul normelor de drept pozitiv, s-ar concretiza în sistemul de drept al Republicii Moldova ca ramură de drept autonomă. Un pas mai departe l-ar constitui, sub aspectul dezbaterei principiilor și normelor proprii acestei ramuri de drept, elaborarea cadrului pentru dezvoltarea și afirmarea Dreptului contravențional ca știință juridică și ca disciplină didactică.

Considerentele expuse mai sus converg spre concluzia că la elaborarea Codului contravențional se impune re-gîndirea și construcția unei concepții noi, progresiste, cu o configurare juridică proprie, științifică și funcțională, care să elimine abordări conjuncturale, reglementări ajuridice și practici distorsionate.

Pentru promovarea opiniei, în luna iunie 2006 am prezentat în Parlament propriul Proiect al Codului contravențional, pentru a fi supus dezbaterilor publice, conștientizînd totodată că el nu exprimă aprioric vreo apreciere privind importanța lui sau vreo ierarhie a semnificației acestuia, ci urmărește doar un singur scop – extinderea ariei investigațiilor de specialitate și găsirea metodelor și soluțiilor optime în elaborarea, adoptarea și adnotarea Codului contravențional al Republicii Moldova – sarcină inclusă în Programul de activitate pentru realizarea prevederilor Constituției și ale Concepției reformei judiciare și de drept în Republica Moldova, aprobat prin Hotărîrea Parlamentului nr.219-XIII din 22 septembrie 1994.

În acest context, am intenționat să publicăm Proiectul respectiv, dar, din păcate, acest lucru nu s-a realizat din cauze independente de voința noastră. În măsura posibilităților am promovat concepția pentru care pledăm în diferite publicații practico-științifice, precum și în cadrul lucrărilor grupului de lucru pentru elaborarea Proiectului Codului contravențional.

Astfel, în urma efortului întreprins în comun, exprimăm speranța că Codul contravențional ce va fi adoptat de Parlamentul Republicii Moldova va constitui un instrument legislativ modern, stabil, ce va conține principii ferme, noțiuni riguroase și reglementări autonome care îl vor diferenția de orice alt act normativ.

Călăuziți de postulatul că rostul investigației în domeniul dreptului rezidă în promovarea concepției elaborate, în limita spațiului oferit, propunem cuprinsul Proiectului Codului contravențional, fiind așteptate opiniile, sugestiile și propunerile pentru inițierea unui schimb de idei și argumente ce ar contribui la identificarea unor întemeiate propuneri *de lege ferenda*, a căror elaborare și, eventual, legiferare să afirme, pe bază de concept nou, progresist, Codul contravențional al Republicii Moldova.

## Proiect CODUL CONTRAVENȚIONAL AL REPUBLICII MOLDOVA

### CUPRINS

#### PARTEA GENERALĂ

##### Capitolul 1. Legea contravențională

##### Capitolul 2. Contravenția

*Secțiunea 1. Dispoziții generale*

*Secțiunea 2. Cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei*

##### Capitolul 3. Răspunderea contravențională

*Secțiunea 1. Dispoziții generale*

*Secțiunea 2. Cauzele care exonerează răspunderea contravențională*

##### Capitolul 4. Sancțiunea contravențională

*Secțiunea 1. Dispoziții generale*

*Secțiunea 2. Aplicarea sancțiunii contravenționale*

*Secțiunea 3. Măsurile de siguranță*

#### PARTEA SPECIALĂ

##### Capitolul 5

*Secțiunea 1. Contravenții în domeniul Drepturile și Libertățile persoanei*

*Secțiunea 2. Contravenții în domeniul Relații interetnice*

*Secțiunea 3. Contravenții în domeniul Ordinea publică*

*Secțiunea 4. Contravenții în domeniul Securitatea traficului rutier*

##### Capitolul 6

*Secțiunea 1. Contravenții în domeniul Apărarea națională*

*Secțiunea 2. Contravenții în domeniul Frontiera de stat*

*Secțiunea 3. Contravenții în domeniul Activitatea vamală*

*Secțiunea 4. Contravenții în domeniul Dezvoltare informațională*

##### Capitolul 7

*Secțiunea 1. Contravenții în domeniul Activitatea administrației publice locale*

*Secțiunea 2. Contravenții în domeniul Activitatea organelor ocrotirii normelor de drept*

*Secțiunea 3. Contravenții în domeniul Resurse bugetare publice*

*Secțiunea 4. Contravenții în domeniul Activitatea fiscală*

*Secțiunea 5. Contravenții în domeniul Activitatea electorală*

**Capitolul 8**

- Secțiunea 1.* Contravenții în domeniul Sănătate  
*Secțiunea 2.* Contravenții în domeniul Protecție socială  
*Secțiunea 3.* Contravenții în domeniul Educație  
*Secțiunea 4.* Contravenții în domeniul Tineret  
*Secțiunea 5.* Contravenții în domeniul Sport  
*Secțiunea 6.* Contravenții în domeniul Cultură  
*Secțiunea 7.* Contravenții în domeniul Turism

**Capitolul 9**

- Secțiunea 1.* Contravenții în domeniul Asigurare socială  
*Secțiunea 2.* Contravenții în domeniul Asigurare de medicină  
*Secțiunea 3.* Contravenții în domeniul Supravegherea asigurărilor și fondurilor nestatale pentru pensii

**Capitolul 10**

- Secțiunea 1.* Contravenții în domeniul Silvicultură  
*Secțiunea 2.* Contravenții în domeniul Ecologie  
*Secțiunea 3.* Contravenții în domeniul Resurse naturale  
*Secțiunea 4.* Contravenții în domeniul Relații funciare  
*Secțiunea 5.* Contravenții în domeniul Cadastru

**Capitolul 11**

- Secțiunea 1.* Contravenții în domeniul Economie  
*Secțiunea 2.* Contravenții în domeniul Comerț  
*Secțiunea 3.* Contravenții în domeniul Finanțe  
*Secțiunea 4.* Contravenții în domeniul Credit  
*Secțiunea 5.* Contravenții în domeniul Industrie  
*Secțiunea 6.* Contravenții în domeniul Infrastructură  
*Secțiunea 7.* Contravenții în domeniul Agricultură  
*Secțiunea 8.* Contravenții în domeniul Industrie alimentară  
*Secțiunea 9.* Contravenții în domeniul Vinificație

**Capitolul 12**

- Secțiunea 1.* Contravenții în domeniul Transport  
*Secțiunea 2.* Contravenții în domeniul Gospodăria drumurilor  
*Secțiunea 3.* Contravenții în domeniul Construcții  
*Secțiunea 4.* Contravenții în domeniul Dezvoltare a teritoriului  
*Secțiunea 5.* Contravenții în domeniul Reglementare în Energetică  
*Secțiunea 6.* Contravenții în domeniul Reglementare în Telecomunicații și Informatică

**Capitolul 13**

- Secțiunea 1.* Contravenții în domeniul Valori mobiliare  
*Secțiunea 2.* Contravenții în domeniul Rezerve materiale

- Secțiunea 3.* Contravenții în domeniul Achiziții publice  
*Secțiunea 4.* Contravenții în domeniul Ajutoare umanitare

**Capitolul 14**

- Secțiunea 1.* Contravenții în domeniul Statistică  
*Secțiunea 2.* Contravenții în domeniul Fondul arhivistic  
*Secțiunea 3.* Contravenții în domeniul Licențiere  
*Secțiunea 4.* Contravenții în domeniul Standardizare  
*Secțiunea 5.* Contravenții în domeniul Metrologie

**PARTEA PROCEDURALĂ****Capitolul 15.** Noțiuni și principii de bază**Capitolul 16.** Persoanele participante la procesul contravențional**Capitolul 17.** Competența**Capitolul 18.** Urmărirea contravențională

- Secțiunea 1.* Măsurile procesuale de constrângere  
*Secțiunea 2.* Constatarea contravenției

**Capitolul 19.** Examinarea cauzei contravenționale

- Secțiunea 1.* Dispoziții generale  
*Secțiunea 2.* Examinarea cauzei contravenționale de către agentul constatator  
*Secțiunea 3.* Examinarea cauzei contravenționale de către judecătorie

**Capitolul 20.** Examinarea cauzei contravenționale în căile de atac

- Secțiunea 1.* Examinarea contestației în cauza contravențională  
*Secțiunea 2.* Examinarea recursului în cauza contravențională  
*Secțiunea 3.* Examinarea recursului în anulare în cauza contravențională

**Capitolul 21.** Punerea în executare a hotărârii definitive cu privire la aplicarea sancțiunii contravenționale**PARTEA FINALĂ**  
**Dispoziții generale**

\* \* \*

În consecință, conștientizăm că opinia relevată este susceptibilă de amplificări și aprofundări, de noi meditații, precizări, căutări științifice și practice. Manifestînd dorința ca rîndurile de mai sus să suscite interesul public, ne-am străduit să semnalizăm, doar în linii generale (fiind limitați atît în spațiu, cît și în timp), problema privind unirea preocupărilor susținute în abordarea profesională și responsabilă a sarcinii complexe de elaborare a Codului contravențional al Republicii Moldova.