

PROCURORUL - AUTORITATEA COMPETENTĂ SĂ SOLUȚIONEZE CAUZA CONTRAVENȚIONALĂ, CONTRIBUIND LA RESPECTAREA DREPTURILOR OMULUI

THE PROSECUTOR – COMPETENT AUTHORITY TO SOLVE THE CONTRAVENTION CASE, CONTRIBUTING TO THE RESPECT OF HUMAN RIGHTS

MUNTEANU Daniela

Studentă anul II, USM

Coordonator: PANTEA Oleg,
dr. în drept, conf. univ.

CZU: 343.163:342.9:341.231.14

Summary

In this article, it was analyzed the subject of the prosecutor, considered as the competent authority, near with the court, the administrative commission and the ascertaining agent, to solve the contravention case, contributing in this way to the respect of human rights.

For the realization of this article were used materials such as Contravention Code of the Republic of Moldova, various articles mentioned in the bibliography of this text and also books of contravention law.

Keywords: *prosecutor, contravention case, human rights, principles, values, contravention law*

Introducere

Zi de zi ne ciocnim cu diverse tipuri de abateri de la lege, care au un grad redus de pericol, iar pedepsele pentru săvârșirea acestora sunt relativ ușoare (aplicarea unor amenzi până la arest contravențional în cel mai grav caz). Cauzele contravenționale sunt soluționate printr-o activitate desfășurată de anumite organe împuternicite prin lege cu asemenea competență. În ceea ce privește descrierea competențelor fiecărei autorități abilitate să soluționeze cauza contravențională, acestea sunt menționate în Capitolul III al Codului contravențional, intitulat, „Autoritățile competente să soluționeze cauzele contravenționale”. [2, p. 123] Printre aceste autorități se numără și procurorul, autoritatea menită să supravegheze justa aplicare a legii, respectarea drepturilor omului cum ar fi dreptul la un proces echitabil; nici o pedeapsă nu poate fi aplicată fără a constitui o contravenție în acel moment; interzicerea discriminării etc. și care reprezintă interesele statului într-un proces, magistrat atașat pe lângă o instanță judecătorească, având rolul de acuzator public. Astfel, în lucrarea dată se va analiza locul și rolul procurorului în îndeplinirea justiției prin prisma etapelor procesul contravențional.

Locul și rolul procurorului în soluționarea cauzei contravenționale și respectarea drepturilor omului

În primul rând, este de menționat faptul, că în diferite țări, procurorul are diverse funcții, chiar și în cadrul procesului penal. În deosebi, caracterul atribuțiilor procurorului sunt și mai distincte în sistemele unde contravenția este percepută drept a fi o faptă penală, iar despre un proces contravențional distinct de cel penal nu se discută (Spania, Germania, Danemarca) sau în cazul în care dreptul contravențional este privit drept parte a dreptului administrativ, dar indiferent de domeniul în care activează procurorul respectarea drepturilor omului și justa aplicare a normelor este neschimbată. În legislația Republicii Moldova, competențelor procurorului i se oferă o atenție deosebită. În corepunere cu prevederile art. 386 Cod contravențional, procurorul participă la procesul contravențional, respectiv în limitele competenței sale, stabilite în Codul contravențional.[4, p. 39]

Până în anul 2009, desfășurării procedurii contravenționale îi revenea procurorului, un rol mult mai special. Se știe că toate organele administrației publice (cu excepția Președenției Republicii Moldova și Guvernului), inclusiv organele împuternicite să examineze cazurile contravenționale, se aflau sub supravegherea procurorului. Efectuând supravegherea generală asupra activității acestor organe, inclusive asupra legalității actelor administrative emise de aceste organe procurorul reacționează la încălcările de lege depistate prin depunerea de protest. Potrivit art. 276 CCA, care a fost abrogat, împotriva deciziei asupra cazului contravențional putea înainta un protest procurorul sectorului sau minicipiului în termen de 10 zile de la data pronunțării ei. Protestul procurorului se soluționa, conform procedurii prevăzute de art. 279-280 CCA. Depunerea acestuia suspenda executarea deciziei cu privire la cazul contravențional.

Acum însă, datorită funcției sale, procurorul este în drept să realizeze următoarele acțiuni privind procesul contravențional, și anume:

- să pornească procesul contravențional;
- să aplice în cazurile prevăzute de lege sancțiunea contravențională;
- să solicite aplicarea de către instanța de judecată a unei sancțiuni contravenționale;
- să participe la examinarea cauzei în instanța de judecată atunci când procesul contravențional a fost pornit de el;
- să verifice legalitatea acțiunilor agentului constatatator, conform prevederilor art. 396 alin.;
- să atace decizia agentului constatatator sau a instanței de judecată, conform prevederilor art. 396 alin. (4);
- să exercite alte drepturi prevăzute de lege. [1]

Tot aici menționăm faptul că conform Legii nr. 3 cu privire la Procuratură, în cadrul procedurilor penale sau contravenționale, procurorul are acces liber în localurile instituțiilor publice, ale agenților economici, ale altor persoane juridice.

Este de menționat că procurorul este dirijat și de anumite obligații în cazurile contravenționale:

a) să-și îndeplinească obligațiile de serviciu în conformitate cu Constituția, legislația Republicii Moldova și cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte;

b) să respecte prevederile actelor cu caracter normativ adoptate în cadrul Procuraturii;

c) să asigure respectarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale omului în exercitarea atribuțiilor sale;

d) să respecte regulile deontologice ale procurorilor și să se abțină de la fapte care ar discredita imaginea Procuraturii sau ar afecta prestigiul profesiei de procuror;

e) să își perfecționeze în mod continuu abilitățile profesionale;

f) să depună anual o declarație pe propria răspundere din care să rezulte că nu este ofițer de investigații, inclusiv sub acoperire, sau informator, sau colaborator al organului care efectuează activitatea specială de investigații;

g) să depună, în condițiile legii, declarația de avere și interese personale;

h) să informeze procurorul ierarhic superior despre indicațiile sau solicitările efectuate cu încălcarea legii, precum și despre un conflict de interese existent sau un conflict de interese ce poate să apară;

i) să declare actele de corupție, actele conexe actelor de corupție și faptele de comportament corupțional care i-au devenit cunoscute;

j) să întreprindă măsuri în vederea denunțării și înregistrării tuturor încălcărilor de lege care i-au devenit cunoscute în exercițiul funcției sau în afara exercițiului funcției;

k) să respecte regimul secretului de stat, precum și al altor informații cu acces limitat care i-au devenit cunoscute în exercițiul funcției.

Procurorul în urma constatării contravenției, emite ordonanța cu privire la contravenția în cauză, pe care a constatat-o în exercițiul funcției și o transmite autorității publice competente de examinarea contravenției. În cazul minorului care a săvârșit o faptă ce se încadrează în dispoziția normei din partea specială a cărții întâi, agentul constator, procurorul sau instanța de judecată expediază materialele cauzei contravenționale autorității administrației publice locale pentru problemele minorilor. La demersul agentului constator, instanța de judecată poate aplica față de minor măsuri de constrângere cu caracter educativ conform art.104 din Codul penal. În cazul refuzului începerii urmăririi penale, încetării urmăririi penale din cauza că fapta constituie o contravenție, procurorul dispune, prin ordonanță motivată, pornirea procesului contravențional și, prin derogare de la art. 396 alin. (1), examinează cauza. Dacă în procesul contravențional se constată că fapta considerată contravenție a fost săvârșită în condiții care o plasează sub incidența legii penale, dosarul se remite neîntârziat, prin încheiere motivată, procurorului, după competență. Dacă, în mersul urmăririi penale, de către organul

de urmărire penală se constată că fapta care se considera infracțiune este contravenție, dosarul se remite neîntârziat, prin ordonanță motivată, procurorului.[1]

Cauza contravențională se judecă în termen de 30 de zile de la data intrării dosarului în instanță. Dacă există temeiuri rezonabile, judecătorul, prin încheiere motivată, poate prelungi termenul de judecare a cauzei cu 15 zile.

În cazul reținerii persoanei conform art. 376 și 433, judecarea cauzei contravenționale se face de urgență și cu precădere. Prezența agentului constatator sau, după caz, a procurorului, în cazul în care acesta este parte în cauza contravențională, la ședința de judecare a cauzei contravenționale este obligatorie. Absența agentului constatator sau, după caz, a procurorului, citați în conformitate cu legislația, fără motiv întemeiat și fără înștiințarea prealabilă a instanței, nu împiedică judecarea cauzei contravenționale și permite aplicarea acestuia a unei amenzi judiciare de către instanța de judecată, în conformitate cu art. 201 din Codul de procedură penală.

Totodată, dacă ar fi să facem o comparație dintre procedura penală și procedura contravențională, am putea observa că procurorul joacă rolul principal în procesul de urmărire penală, iar în fața instanței de judecată acesta susține acuzarea, pe când în cadrul procesului contravențional procurorului nu-i mai este atribuit un rol central în procesul de susținere a învinuirii din partea statului, constându-se că procurorul are aceleași atribuții ca și orișicare agent constatator. Deși art. 386 al Codului contravențional indică procurorului competențe de a verifica legalitatea deciziilor agentului constatator și de a le contesta în instanța de judecată, totuși, odată cu aplicarea modificărilor la art. 396 al Codului contravențional, potrivit cărora a fost abrogat alin. (4) al acestui articol, competența de a verifica legalitatea deciziilor agentului constatator și de a le contesta în instanța de judecată a încetat a mai exista, iar ca urmare, procurorul exercită de facto și de jure doar simple atribuții de agent constatator. Astfel, așa ca și agentul constatator, procurorul pornește cauza contravențională, cum am menționat deja, ca și agentul constatator sau comisia administrativă, procurorul examinează cauza contravențională și aplică sancțiunile pe marginea cazurilor atribuite în competența acestuia, iar în final, deciziile procurorului pe marginea acestor cazuri pot fi atacate în ordinea articolului 448 al Codului contravențional. Este în așa fel inexplicabil faptul din ce considerente procurorului nu-i este recunoscut statutul de agent constatator, odată ce acestuia nu i-a fost atribuit rolul de conducător în procesul de sancționare contravențională, iar atribuțiile procurorului în procesul contravențional sunt practic identice cu cele ale altor categorii de agenți constatați. Mai mult ca atât, potrivit art. 386 al Codului contravențional, în vederea realizării competențelor sale, procurorul este în drept să pornească procesul contravențional și să aplice în cazurile prevăzute de lege sancțiune contravențională. De fapt, acestea și sunt competențele de constatare și sancționare ale cazului contravențional, de rând cu organele de interne, organele vamale și altele, doar că paralel, pe domeniile sale de competență, așa cum este stabilit de Codul contravențional.

Unica deosebire care era anterior pe acest compartiment și care nu mai există, era faptul că procurorul era în drept de a ataca în ordinea art. 448 al Codului contravențional deciziile agentului constatator. Dar și aceste competențe au fost retrase. Aceasta este deoarece competența de a ataca deciziile agenților constatori reprezintă nu altceva decât o posibilitate de a fi realizată o prerogativă a competenței de supraveghere generală, funcție care a fost exclusă din competența procuraturii.[4, p.39] Astfel, odată ce statutul procurorului în procesul contravențional este echivalat statutului altor categorii de autorități ce pot constata, examina și aplica sancțiuni contravenționale, merită și necesită, în așa fel a fi deschisă întrebarea despre faptul ca procurorul să fie considerat agent constatator, de rând cu celelalte autorități ale administrației publice prevăzute de Codului contravențional.

În același timp, dacă să analizăm prevederile articolului 3 al Legii cu privire la procuratură, care consacră principiile de organizare și de activitate a Procuraturii și a procurorului, constatăm că procurorul își desfășoară activitatea în baza principiilor legalității, imparțialității, rezonabilității, integrității și independenței procesuale, care îi oferă posibilitatea de a lua în mod independent și unipersonal decizii în cauzele pe care le gestionează. Astfel, o dată ce procurorul nu a fost încadrat la categoria de agent constatator, atunci urmează ca și statutul acestuia să fie unul distinct în procesul contravențional. Un alt fapt bine de menționat este că o dată ce Codul contravențional consacră funcția de acuzare de stat și agentului constatator, comisiilor administrative, dar și altor autorități, atunci această funcție distinctă pentru procuror nu trebuie să se exprime în susținerea acuzării. În același sens, această funcție nu poate fi una de supraveghere generală. Funcția procurorului în procesul contravențional trebuie să rezulte în examinarea cazurilor contravenționale când se constată o incompatibilitate instituțională precum și în cazurile în care ca urmare a exercitării urmăririi penale, procurorul constată că fapta nu constituie infracțiune, ci o contravenție. De asemenea procurorul trebuie să fie prudent și la constatarea cauzelor contravenționale sau respectiv la soluționarea acesteia trebuie să țină cont de tot spectrul de drepturi pe care le au categoriile de persoane relaționate cu contravenția în cauză, ca de exemplu victima care are următoarele drepturi, conform art. 387 alin (3):, a) la înregistrarea neîntârziată a cererii sale în modul stabilit, la soluționarea cererii de către agentul constatator, la informare privitor la decizia adoptată;

b) să prezinte documente, alte mijloace de probă în vederea confirmării pretențiilor sale;

c) să-și retragă cererea în cazurile prevăzute de lege;

d) să atace decizia autorității competentă să soluționeze cauza contravențională;

e) să fie asistată în procesul contravențional de un apărător ales;

e¹) să ia cunoștință de toate procesele-verbale ale acțiunilor procesuale la care a participat, să ceară completarea acestora sau includerea obiecțiilor sale în procesul-verbal;

e²⁾) să ia cunoștință de materialele dosarului contravențional după încheierea acțiunilor agentului constatator întreprinse în vederea constatării faptei contravenționale și după remiterea dosarului spre examinare și să noteze orice informații din dosar;

f) să i se elibereze, la cerere, în cel mult 24 de ore, copii de pe procesul-verbal cu privire la contravenție, deciziile luate și hotărârile adoptate în cauza respectivă;

g) să i se elibereze, la solicitare scrisă sau verbală, copii de pe alte materiale decât cele indicate la lit.e²⁾), cu respectarea regimului informațiilor care constituie secret de stat, bancar, comercial, al informațiilor oficiale cu acces limitat sau al datelor cu caracter personal. Copiile se eliberează contra unei plăți stabilite de către Guvern, care nu va depăși cheltuielile suportate de către agentul constatator sau de către instanța de judecată pentru eliberarea acestora.”

Pe când martorul are dreptul conform art. 388 alin. (3) Cod contravențional la: „a) să știe în legătură cu ce cauză este citat;

b) să ceară recuzarea interpretului, traducătorului care participă la audierea sa;

c) să înainteze cereri;

d) să refuze de a face declarații, de a prezenta documente, alte mijloace de probă, mostre ori date dacă acestea pot fi folosite împotriva sa ori a rudelor apropiate;

e) să facă declarații în limba maternă sau în orice altă limbă, să ia cunoștință de declarațiile sale înregistrate, să ceară corectarea sau completarea lor;

f) la facerea declarațiilor, să utilizeze documente ce conțin calcule complicate, denumiri geografice, informații de altă natură dificil de a fi expuse din memorie, să noteze amănuntele greu de memorizat, să-și illustreze declarațiile cu scheme, desene grafice;

g) să fie asistat de un apărător pe care l-a ales ca reprezentant.”

Persoana în a cărei privință a fost pornit proces contravențional are dreptul conform art.376-381. Cod contravențional, printre care menționăm și: inviolabilitatea persoanei, libertatea de mărturisire împotriva sa, dreptul la apărare, limba în care se desfășoară procesul contravențional și dreptul la interpret,dreptul de a nu fi urmărit sau sancționat de mai multe ori, accesul liber la justiție.

Decizie.

Decizia din data de 03.02.2020 a Curții Constituționale cu privire la inadmisibilitatea sesizării privind excepția de neconstituționalitate a art. 386 alin (2) alin e) din Codul Contravențional(controlul legalității deciziilor agentului constatator). La originea cauzei se află excepția de neconstituționalitate a art. 386 alin. (2) lit. e) din Codul contravențional, ridicată de către dl avocat Vasile Nicoară, în dosarul nr. 4r-106/2019, președinte la Curtea de Apel Comrat.Litigiul l-a constituit plângerea depusă de administratorul S.C „Daltaban”, prin care a solicitat sancționarea administratorului S.C. „Cristal-Avant” S.R.L. în baza articolului 335 [samavolnicie] din Codul contravențional, în urma căreia agentul constatator a dispus înce-

tarea procesului-contravențional intentat în privința dlui Nicolae Deli, potrivit articolului 441 alin. (1) lit. a) din Codul contravențional, pentru că fapta nu întrunea circumstanțele unei contravenții. Pe 24 septembrie 2018, procurorul a emis o ordonanță privind anularea deciziei de încetare a procesului contravențional, conform articolelor 386 alin. (2) lit. e) și 396 alin. (4) din Codul contravențional. Pe 18 octombrie 2018, același procuror a refuzat, prin ordonanță, pornirea urmăririi penale și a intentat un proces contravențional în privința dlui Nicolae Deli, administrator al S.C. „Cristal-Avant” S.R.L., în baza articolului 335 din Codul contravențional.

Apoi, pe 26 octombrie 2018, procurorul a emis o ordonanță prin care a constatat vinovăția dlui Nicolae Deli la comiterea contravenției prevăzute de articolul 335 din Codul contravențional și i-a aplicat o amendă în mărime de 20 unități convenționale, adică 1000 lei. Pe 14 noiembrie 2018, dl Nicolae Deli a depus la Judecătoria Comrat, sediul central, o contestație împotriva ordonanței Procuraturii U.T.A. Găgăuzia din 26 octombrie 2018, prin care a solicitat anularea ordonanței procurorului din 26 octombrie 2018, cu încetarea procesului contravențional intentat în privința dlui Nicolae Deli. Pe 14 iunie 2019, dl Nicolae Deli a decedat, dar pe 22 iulie 2019, dl avocat Vasile Nicoară, care apără interesele defunctului Nicolae Deli, a declarat recurs la Curtea de Apel Comrat, prin care a solicitat admiterea acestuia, cu dispunerea achitării dlui Nicolae Deli, în baza articolului 473 alin. (1) pct. 2) lit. a) din Codul contravențional, sau încetarea procesului contravențional din motivul lipsei faptei contravenționale.

În argumentarea excepției de neconstituționalitate, autorul pretinde că articolul 386 alin. (2) lit. e) din Codul contravențional nu corespunde exigențelor calității legii, pentru că acest articol nu reglementează modul în care poate fi realizată competența procurorului de a verifica legalitatea acțiunilor agentului constator. Norma la care fac trimitere prevederile contestate a fost abrogată. De asemenea, autorul excepției de neconstituționalitate susține că prevederile contestate sunt de natură să încalce principiul *non bis in idem*. În opinia sa, prevederile contestate contravin articolelor 1 alin. (3), 21 și 23 din Constituție.

În urma analizării, Curtea Constituțională că prevederile contestate nu au făcut anterior obiect al controlului de constituționalitate.

Sub acest aspect, Curtea reține că autorul sesizării contestă dispozițiile articolului 386 alin. (2) lit. e) din Codul contravențional, potrivit cărora „procurorul poate să verifice legalitatea acțiunilor agentului constator, conform prevederilor articolului 396 alin. (4) [din același Cod]”. Dispozițiile contestate sunt norme de trimitere. Ele nu pot fi privite în mod izolat, ci doar în coroborare cu prevederile articolului 396 alin. (4) din același Cod, care stabileau că „în cadrul controlului respectării legislației la înregistrarea de către subdiviziunile competente subordonate Ministerului Afacerilor Interne, de către Centrul Național Anticorupție, Serviciul Vamal a sesizărilor despre săvârșirea contravențiilor și infracțiunilor, procurorul este în drept să verifice legalitatea acțiunilor agentului constator, să pornească

procesul contravențional, să atace decizia agentului constatator în instanța de judecată”. În această cauză, Curtea observă că, pe 24 septembrie 2018, procurorul a emis ordonanța privind anularea deciziei agentului constatator de încetare a procesului contravențional în privința dlui Nicolae Deli, bazându-se pe prevederile articolelor 386 alin. (2) lit. e) și 396 alin. (4) din Codul contravențional (a se vedea *supra* § 8 din prezenta decizie). Ordonanța în discuție a fost emisă la o dată ulterioară intrării în vigoare a Legii nr. 179 din 26 iulie 2018, lege prin care a fost abrogat articolul 396 alin. (4) din Codul contravențional.

În aceste circumstanțe, Curtea constată că prevederile criticate nu urmau a fi aplicate și, prin urmare, nu puteau fi incidente în cauza în care a fost ridicată excepția de neconstituționalitate. Chiar dacă articolul 396 alin. (4) din Codul contravențional ar fi fost în vigoare la data emiterii ordonanței menționate supra, Curtea subliniază că acest articol, coroborat cu articolul 386 alin. (2) lit. e) din Codul contravențional, nu conține, în sine, reglementări care i-ar permite procurorului să anuleze decizia agentului constatator. Această competență le revine, prin definiție, instanțelor de judecată. Procurorul ar putea să conteste, în condițiile legii, actele agentului constatator în fața instanțelor de judecată.[5]

Așadar, interpretarea și aplicarea de către procuror a normei contestate nu reprezintă o problemă de constituționalitate. Problema abordată în sesizare vizează aspecte care țin, de fapt, de competența instanțelor judecătorești de a verifica legalitatea și temeinicia acțiunilor și actelor procesuale întocmite de către procurori.

Astfel, observăm explicațiile Curții Constituționale a declarant inadmisibilă sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolului 386 alin. (2) lit. e) din Codul contravențional, cu argumente relevante cazului dat, privind desfășurat competențele procurorului în cadru cauzei contravenționale, care sunt drepturile și obligațiile acestuia pentru ca procesul de justiție să fie unul efectiv și pentru a nu fi lezate drepturile și libertățile persoanelor implicate, dar și cele neimplicate.

Concluzii

În concluzie, consider că în urma analizei cu privire la tema „Procurorul autoritate competentă să soluționeze cauza contravențională, contribuind la respectarea drepturilor omului”, procurorul ar trebui să aibă niște împuterniciri distincte de cele ale agentului constatator, din cauza statutului acestuia special, a principiilor de care se guvernează în buna exercitare a atribuțiilor sale de serviciu, iar o dată ce funcțiile acestuia se ciocnesc cu îndeplinirea aceluiași funcții doar că de altă autoritate competentă, funcțiile depline ale procurorului se dizolvă și nu mai au valoare separată. Tot aici, menționăm faptul că defapt protejarea și respectarea drepturilor omului nu se limitează doar la normele stipulate și la îndeplinirea acestora, ea mai are și anumite principii și valori la baza acestora, pentru ca persoanele să se simtă sigure că nu li se vor leza nici un drept, de aceea nu doar procurorii în activitatea lor apropiată de agent constatator ar trebui să țină cont de anumite principii, ci întreg sistemul de justiție, chiar începând cu cele mai mici funcții.

Referințe bibliografice:

1. Codul Contravențional al Republicii Moldova, 24.10.2008.
2. Pantea O., Antoci A. Drept contravențional, suport de curs. Chișinău: CEP USM, 2020.
3. Guțuleac V. Drept contravențional. Procedura contravențională. Chișinău: ULIM, 2006.

Resurse Web:

4. Trofimov I. ,Robu G. Rolul procurorului în procesul contravențional. [citată 15.12.2021]. Disponibil: http://dspace.academy.police.md:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/177/Anale_st_2018_nr_1_38_40.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
5. Legea nr. 3 din 25. 02. 2016 cu privire la Procuratură. [citată 15.12.2021]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=117461&lang=ro
6. Decizia de inadmisibilitate a Curții Constituționale, privind excepția de neconstituționalitate a art. 386 alin.(2) din Codul Contravențional. [citată 15.12.2021]. Disponibil: <https://www.constccourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=decizii&docid=756>
7. Drepturile omului și procedura penală. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. [citată 15.12.2021]. Disponibil: <https://rm.coe.int/drepturile-omului-i-procedura-penala-jurispruden-a-cur-ii-europene-a-d/1680998837>
8. Declarația universală a drepturilor omului. [citată 15.12.2021]. Disponibil: https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/rum.pdf