



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

Palatul Parlamentului

Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România

Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80

Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosarul nr.3967A/2021

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 10689 / 30 DEC 2021

SENATUL ROMÂNIEI

Nr./ 804 / 30.12.2021

Domnului
FLORIN-VASILE CÎȚU
PREȘEDINTELE SENATULUI

Biroul permanent al Senatului

L 355 / 30.12.2021

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Guvernul României referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru completarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 19 ianuarie 2022 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 26 ianuarie 2022.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

ROMÂNIA
PREȘEDINTE,
JUDECĂTOR,
MARIAN ENACHE





CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 3964A/2021

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ
NR. 10686 30 DEC 2021

Guvernul României
Prim-ministru
Nr.5/8705/29.12.2021

București

Domnului Președinte al Curții Constituționale a României
Prof. univ. dr. Valer Dorneanu

În temeiul art.146 lit.a) din Constituția României, republicată, și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **Guvernul României formulează prezenta sesizare în vederea exercitării controlului prealabil de constituționalitate referitor la Legea pentru completarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor (Pl-x nr.521/2021):**

I.Aspecte preliminare:

La data de 21.12.2021, Camera Deputaților - în calitate de Cameră decizională a adoptat *Legea pentru completarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor (Pl-x nr.521/2021)*; în aceeași dată legea a fost depusă la Secretarul General al Camerei Deputaților pentru exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității sale¹.

Având în vedere atribuțiile Curții Constituționale referitoare la controlul constituționalității legilor înainte de promulgare (art.146 lit.a) din Constituție și art.15 din Legea nr.47/1992²), și apreciind că, prin soluțiile pe care le cuprinde, legea recent adoptată prezintă vulnerabilități din perspectiva conformității cu Legea fundamentală, vă supunem atenției în cele ce urmează argumentele Guvernului în acest sens, spre a fi analizate în procesul decizional de exercitare a dreptului acestuia de sesizare a instanței de contencios constituțional.

În aprecierea noastră, legea în discuție ridică probleme de constituționalitate, extrinsecă și intrinsecă, prin raportare la prevederile art.1 alin.(3) și (5), art. 21 alin.(1)-(3), art.24, art.26, art.126 și art.138 din Constituția României, republicată.

II.Aspecte de neconstituționalitate identificate

1.Din punct de vedere extrinsec, legea adoptată în ansamblul său - prezintă vulnerabilități din perspectiva art.138 alin.(5) din Constituție.

¹ http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=19366

² privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare

Potrivit art.36¹ alin. (1) din Ordonanță - prevederi nou-introduse - „*la cererea contravenientului care a formulat plângerea contravențională, cu încuviințarea instanței de judecată, ședințele de judecată din fond și din căile de atac se desfășoară exclusiv prin sisteme de telecomunicații audiovizuale...*”.

Față de formularea imperativă a textului, ședințele de judecată se vor desfășura prin sisteme de telecomunicații audiovizuale ori de câte ori contravenienții solicită aceasta; așa fiind, și având în vedere că plângerile contravenționale se soluționează în primă instanță de judecătoria [art.32 alin.(2)], iar în apel de către tribunale [art.34 alin.(2)], punerea în aplicare a soluției legislative presupune existența mijloacelor tehnice adecvate la nivelul acestor instanțe (176 de judecătoria și 42 de tribunale).

Cu privire la acest aspect, în Expunerea de motive se arată că mijloacele de comunicație audiovizuală necesare implementării reglementării propuse „*exista și sunt deja ia dispoziția instanțelor de judecată care pun în executare prevederile Legii nr.114/2021 pe acest considerent inițiatorii apreciind că „legea nu are impact bugetar, nefiind nevoie de o alocare bugetară doar pentru punerea în executare a acestor modificări legislative*”.

Întrucât, tocmai în considerarea necesității existenței dotărilor tehnice, art.3 alin.(1) din Legea nr.114/2021³ reglementează numai posibilitatea (iar nu obligația) instanțelor de judecată de a dispune ca ședințele de judecată să se desfășoare prin mijloace de telecomunicație audiovizuală⁴, apreciem că pentru implementarea soluției propuse sunt necesare investiții în infrastructura instanțelor, deci legea are impact financiar. Ori, în condițiile în care în expunerea de motive ce o însoțește nu este indicată sursa de finanțare (singura mențiune fiind că o astfel de sursă este Pactul Național de Redresare și Reziliență - PNRR), apreciem că legea ridică o problemă de constituționalitate extrinsecă din perspectiva art.138 alin.(5) din Constituție, aspect ce a fost semnalat inițiatorilor de către Guvern, în adresa nr.11.015/2021 din 22.11.2021 (pct.2 din Secțiunea II - Observații).

Astfel, potrivit art.30 alin.(1) lit.a) și alin.(2) raportat la art.31 alin.(1) lit.c) din Legea nr.24/2000, orice propunere legislativă trebuie însoțită de expunerea de motive, instrument de prezentare și motivare care trebuie să cuprindă, între altele, o secțiune privind „*impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri*”.

De asemenea, conform art.15 alin.(1) lit.a) din Legea nr.69/2010 a responsabilității fiscal- bugetare, „în cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, *inițiatorii au obligația sa prezinte: a) fișa financiară prevăzută la art.15 din Legea nr.500/2002 (...)*”, care trebuie să cuprindă schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani, estimări privind eşalonarea creditelor bugetare și a creditelor de

³ privind unele măsuri în domeniul justiției în contextul pandemiei COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.457 din 29 aprilie 2021

⁴ art.3 alin.(1) Legea nr.114/2021, prevede următoarele: „când este posibil, cu acordul părților, instanțele judecătorești pot hotărî ca ședințele de judecată să se desfășoare prin mijloace de comunicație audiovizuală care permit verificarea identității părților și care garantează securitatea, integritatea, confidențialitatea și calitatea transmisiunii, dispunând măsurile necesare în acest scop”

angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor, măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar.

În jurisprudența sa (Decizia nr.56 din 05.02.2020⁵), Curtea Constituțională a statuat că „atâta vreme cât dispozițiile legale generează impact financiar asupra bugetului de stat, *obligația solicitării fișei financiare incumbă tuturor inițiatorilor*, în temeiul art.15 alin.(1) lit.a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010", că „pentru a respecta procedura constituțională de adoptare a unui act normativ care implică o cheltuială bugetară *este suficient ca inițiatorii actului normativ să facă dovada că, în temeiul dispozițiilor legale anterior menționate, au solicitat Guvernului fișa financiară*", că „fișa financiară prevăzută de art.15 alin.(2) din Legea nr.500/2002 *nu trebuie confundată cu punctul de vedere emis de Guvern (...)* ca urmare a solicitării formulate în temeiul art.111 alin.(1) din Constituție, cele două documente generate de Guvern având un regim juridic și, implicit, finalități diferite", și că „în lipsa unei fișe financiare reactualizate la momentul adoptării legii conform art.15 alin.(3) din Legea nr.500/2002, (...) și în lipsa unui dialog real între Guvern și Parlament (...), *nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală, (...)* astfel că au fost încălcate prevederile constituționale cuprinse în art.138 alin.(5) referitoare la stabilirea sursei de finanțare”⁶.

În cazul prezentei legi, așa cum am arătat mai sus, expunerea de motive menționează că modificările legislative nu ar avea impact bugetar și că digitalizarea instanțelor de judecată este un obiectiv asumat și finanțat de Guvernul României „din bugetul de stat” și din PNRR. Or, în considerarea jurisprudenței Curții Constituționale în materie, *trimiterea generică la bugetul de stat, respectiv la PNRR, nu poate fi socotită o indicare a sursei de finanțare.*

Tot referitor la acest aspect mai semnalăm că, întrucât legea ar urma să intre în vigoare și să se aplice de la 1 ianuarie 2022, indicarea sursei de finanțare este cu atât mai necesară cu cât implementarea soluției legislative impune dezvoltarea infrastructurii instanțelor judecătorești până la momentul intrării în vigoare a legii.

2.Aspecte de neconstituționalitate intrinsecă a prevederilor actului normativ

Spre deosebire de Legea nr.114/2021, care reglementează posibilitatea instanțelor de a dispune desfășurarea ședințelor de judecată în sistem on-line în toate cauzele civile, pe durata stării de alertă, precum și pentru o perioadă de 30 de zile de la încetarea acesteia, prezentul act normativ vizează stabilirea unei proceduri speciale de judecare a cauzelor în materie contravențională, cu caracter permanent, fără a prevedea posibilitatea ca instanța să dispună ulterior, dacă este necesar, desfășurarea ședințelor cu prezență fizică în sala de judecată. Pentru aceste considerente, reglementarea trebuie să țină seama de principiile constituționale referitoare la liberul acces la justiție, dreptul la un proces echitabil și dreptul

⁵ referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.199 din 2.03.2020

⁶ în același sens s-a pronunțat Curtea Constituțională, spre exemplu, în Decizia nr. 331 din 21.05.2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 493 din 18.06.2019 (par. 48-52), Decizia nr. 58 din 12.02.2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 205 din 13-03.2020 (par. 52-61); Decizia nr. 22 din 20.01.2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 160 din 02.03.2016

la apărare, precum și de principiile fundamentale ale procesului civil care dau eficacitate acestor garanții constituționale.

Pe de altă parte, din perspectiva respectării principiului liberului acces la justiție și a dreptului la un proces echitabil, respectiv a garantării dreptului la apărare, potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului în aplicarea art.6 par.1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, întrucât contravențiile constituie „*acuzatii în materie penală*”, în cazul lor devin incidente, de asemenea, toate garanțiile procesuale de care trebuie să beneficieze „un acuzat” conform art.6 par.2 și 3 din Convenție (prezumția de nevinovăție, principiul egalității armelor, asigurarea înlesnirilor necesare pregătirii apărării, audierea martorilor apărării în aceleași condiții ca și martorii acuzării).

2.1.Potrivit art.36¹ alin. (1), nou-introdus, „*La cererea contravenientului care a formulat plângerea contravențională, cu încuviințarea instanței de judecată, ședințele de judecată din fond și din căile de atac se desfășoară exclusiv prin sisteme de telecomunicații audiovizuale care permit verificarea identității părților și garantează securitatea, integritatea, confidențialitatea și calitatea transmisiunii, instanțele de judecată dispunând măsurile necesare în acest scop.*”

Din modul de formulare a textului rezultă că un aspect esențial ce vizează modalitatea de desfășurare a procesului civil *este decis în mod unilateral de către una dintre părți (contravenientul)*, instanța de judecată nefiind obligată să pună cererea acestuia în discuția celorlalte părți, pentru a obține și acordul lor. Or, în condițiile în care desfășurarea ședinței de judecată prin sisteme de telecomunicații audiovizuale presupune ca toate părțile⁷ să aibă mijloacele tehnice necesare pentru a participa în acest mod la ședințele de judecată, reglementarea în discuție *încalcă atât principiul contradictorialității, cât și principiul egalității armelor, componente ale dreptului la un proces echitabil.*

De asemenea, deși desfășurarea ședințelor de judecată prin sisteme de telecomunicații audiovizuale se realizează „cu încuviințarea instanței de judecată”, din formularea imperativă a alin.(1) rezultă că această modalitate *este obligatorie odată ce contravenientul a solicitat-o* [„{...} ședințele de judecată *se desfășoară* exclusiv prin sisteme de telecomunicații audiovizuale (...)]”. Or, pentru acest considerent și întrucât *nu reglementează dacă și în ce situații instanța poate să respingă cererea contravenientului, soluția cuprinsă în art.36⁷ alin. (1) din Ordonanță încalcă art.126 alin.(1) din Constituție, împiedicând realizarea justiției.*

Având în vedere că se referă numai la „contravenient”, dispozițiile art.36¹ din Ordonanță nu vor fi aplicabile părții vătămate prin contravenție (care poate avea interes să conteste cuantumului despăgubirilor), nici persoanei căreia aparțin bunurile confiscate (alta decât contravenientul, interesată să atace măsura confiscării), deși inclusiv în cazul acestor persoane acțiunea are natura unei plângeri contravenționale. Întrucât în cadrul aceleiași proceduri de judecată participanților ar urma să li se aplice reguli diferite, deși se află în situații care în substanța lor nu diferă, soluția legislativă constituie o reglementare *discriminatorie, contrară art.16 din Constituție privind egalitatea în drepturi.*

⁷ s-au stabilit despăgubiri prin procesul-verbal de contravenție , respectiv persoana căreia aparțin bunurile confiscate.

2.2. Potrivit art.36¹ alin.(3), nou-introdus, în cazul în care contravenientul a solicitat desfășurarea ședințelor de judecată prin sisteme de telecomunicații audiovizuale, nu mai poate reveni asupra acestei opțiuni. Această prevedere este, în opinia noastră, de natură a aduce atingere dreptului la un proces echitabil și dreptului la apărare al contravenientului întrucât, prin modul în care este formulată, interzice acestuia să participe fizic, în sala de judecată, la soluționarea plângerii. În acest context, ceea ce ar trebui să constituie o facilitate - participarea la proces prin videoconferință - nu se poate transforma în contrariul său, într-o obligație, aceasta cu atât mai mult cu cât procesul-verbal de constatare a contravenției constituie, în sensul art.6 din CEDO o acuzație în materie penală, iar potrivit par.3 al aceluiași articol, acuzatului trebuie să i se asigure înlesnirile necesare pregătirii apărării, inclusiv posibilitatea de a se prezenta fizic în fața instanței de judecată.

De asemenea, dacă a fost formulată de către contravenient o astfel de cerere, posibilitatea desfășurării ședințelor în sala de judecată este exclusă, chiar și atunci când, din motive tehnice, comunicarea la distanță ar deveni imposibilă, sau când instanța ar aprecia necesară prezența fizică a părților în sala de judecată. Din acest considerent apreciem că reglementarea ar determina amânarea repetată a cauzelor, având drept consecință încălcarea dreptului părților la un proces echitabil și la soluționarea cauzei într-un termen rezonabil, și, totodată, ar putea afecta aflarea adevărului și realizarea justiției.

2.3. Potrivit art.36¹ alin.(4), dacă s-a solicitat de către contravenient desfășurarea ședinței de judecată prin mijloace de telecomunicații audiovizuale, „*toate actele procedurale din cauza respectivă vor fi comunicate exclusiv prin intermediul poștei electronice*”. Reglementarea aduce atingere dreptului la un proces echitabil al contravenientului întrucât „extinde” acordul acestuia pentru desfășurarea ședințelor prin videoconferință la chestiuni străine de acest aspect (comunicarea actelor de procedură prin mijloace electronice). Astfel, faptul că acesta deține mijloacele tehnice pentru a putea participa la proces prin videoconferință nu determină certitudinea că deține și mijloacele pentru a putea primi în format electronic citațiile și alte acte de procedură (întâmpinare, raport de expertiză, hotărârea judecătorească etc.). De asemenea, întrucât textul nu distinge, obligativitatea comunicării actelor de procedură prin mijloace electronice va opera nu doar în privința contravenientului, ci în privința tuturor părților din acea cauză, chiar și în lipsa acordului lor, aducând astfel atingere dreptului acestora la un proces echitabil.

2.4. Dispozițiile art.36¹ alin.(5) sunt lipsite de claritate și previzibilitate, conducând la încălcarea prevederilor art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, întrucât din redactarea lor nu rezulta dacă, atunci când administrarea probei este dispusă din oficiu de către instanță, obligația asigurării prezenței martori lor/experti lor prin videoconferință revine părții căreia îi profită proba sau, în toate situațiile, contravenientului.

Pe de altă parte, instituirea acestei obligații în sarcina contravenientului este de natură să îi îngreiească dreptul la apărare și dreptul la un proces echitabil, lipsindu-l de un mijloc de probă în apărare, în condițiile în care acesta, pe de o parte, nu poate reveni asupra cererii de desfășurare a ședinței prin mijloace de telecomunicații audiovizuale, iar pe de altă parte, nu este responsabil de posibilitatea tehnică de audiere a martorului prin videoconferință, care depinde exclusiv de mijloacele tehnice ale martorului, respectiv ale instanței.

Dintr-o altă perspectivă, textul art.36¹ alin.(5) induce ideea că instanța poate dispune audierea martorilor și experților prin sisteme de telecomunicații audiovizuale și în lipsa acordului acestora. Or, pentru respectarea art.126 din Constituție și pentru buna administrare a justiției, audierea prin videoconferință ar trebui să reprezinte o opțiune, atât pentru instanța de judecată {formularea imperativă nu sugerează că instanța ar avea posibilitate de apreciere), cât și pentru persoana audiată, care poate alege să se prezinte personal în instanță. De altfel, acordul martorului este cu atât mai necesar cu cât, potrivit art.187 alin.(1) pct.2 lit.a) din Codul de procedură civilă, neprezentarea martorului spre a fi audiat constituie abatere judiciară.

Față de aspectele mai sus învederate, vă rugăm să admiteți sesizarea de neconstituționalitate.

Cu deosebită considerație,


PRIM-MINISTRU


NICOLAE-IONEL CIUCĂ