



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

Adresa nr. 18347/2021 din data de 29.10.2021

Domnului Ciprian Bucur,
Secretar general al Senatului României

Biroul permanent al Senatului

L 453 / 2.11.2021

Stimate domnule secretar general,

Referitor la adresa dumneavoastră nr. 4477 din data de 14.09.2021, prin care ați transmis Consiliului Superior al Magistraturii propunerea legislativă privind modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, în vederea avizării, vă aducem la cunoștință că această solicitare a fost analizată în ședința din data de 19 octombrie 2021 a Comisiei nr. 1 – judecători „Legislație și cooperare interinstituțională”.

Punctul de vedere al Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la propunerea legislativă menționată este unul negativ, aceasta neputând fi adoptată în forma transmisă, întrucât nu sunt asigurate exigențele rezultate din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, ce vizează dreptul la un proces echitabil.

În urma analizei, Comisia a reținut că propunerea legislativă urmărește introducerea unei proceduri simplificate de contestare a proceselor-verbale de contravenție, aplicabilă în cazul în care sancțiunea este avertismentul sau amenda care nu depășește suma de 10.000 lei. În aceste cazuri, instanța este sesizată prin completarea unor formulare tipizate, iar soluționarea plângerii contravenționale presupune o procedură scrisă, desfășurată în camera de consiliu, de regulă, fără prezența părților.

Prin urmare, spre deosebire de abordarea unitară a procedurii contravenționale, existentă în reglementarea în vigoare, s-a propus un regim juridic diferențiat în funcție de natura și/sau cuantumul sancțiunii aplicate în situația contestării unor sancțiuni contravenționale.

Din interpretarea prevederilor art. 47 din O.G. nr. 2/2001, conform căruia *dispozițiile prezentei ordonanțe se completează cu dispozițiile Codului penal și ale Codului de procedură civilă, după caz*, rezultă că dispozițiile de drept substanțial din O.G. nr. 2/2001 se completează cu dispozițiile Codului penal, procesul-verbal constituind din această perspectivă o acuzație în materie penală, în acord cu art. 6 par. 2 din Convenția europeană pentru drepturile omului, în



Tel: (+40)21-311.69.02
Fax: (+40)21-311.69.01



Website: www.csm1909.ro
Email: secretar_general@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

timp ce sub aspectul normelor de drept procesual, O.G. nr. 2/2001 se completează cu dispozițiile legii procesual civile, respectiv Codul de procedură civilă.

În jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a arătat că noțiunea de *acuzatie în materie penală*, la care se face referire în conținutul art. 6 are caracter autonom, independent de definițiile din dreptul intern.

În analiza efectuată, Comisia a reținut că, raportat la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, deși contravenția are natură extrapenală în dreptul intern, în măsura în care sunt îndeplinite criteriile referitoare la caracterul general al normei, la finalitatea, natura și gravitatea sancțiunii aplicabile, aceasta intră în sfera noțiunii europene „*acuzatie în materie penală*”, fiind aplicabile toate garanțiile dreptului la un proces echitabil prevăzute, în această materie, de art. 6 din Convenție (a se vedea cauzele *Anghel împotriva României*, *Öztürk împotriva Germaniei*, *Kadubec împotriva Sloveniei*).

Astfel, în cazul procedurii contravenționale, contravenientul are calitatea de subiect, în sensul art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, al unei acuzații în materie penală și beneficiază de garanțiile prevăzute de acest articol, respectiv să fie informat, în timpul cel mai scurt, într-o limbă pe care o înțelege și, în mod amănunțit, asupra naturii și acuzației aduse împotriva sa, să dispună de timpul și de înlesnirile necesare pregătirii apărării, să se apere el însuși sau să fie asistat de un apărător, să întrebe sau să solicite audierea martorilor acuzării și să obțină citarea și audierea martorilor apărării în aceleași condiții ca și martorii acuzării.

Aceste elemente ale dreptului la apărare, reglementate de art. 6 din Convenție își găsesc echivalent în prevederile art. 13 și 14 din Codul de procedură civilă, referitoare la dreptul la apărare și la contradictorialitate și intervin în toate situațiile unei acuzații în materie contravențională, indiferent de natura sau valoarea sancțiunii.

În aceste condiții, este indiscutabil că și în cazul contestării unor sancțiuni contravenționale precum avertismentul sau amenda care nu depășește suma de 10.000 lei, trebuie asigurate toate garanțiile dreptului la un proces echitabil, așa cum acestea rezultă din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

Așa cum s-a arătat, articolul 36² prevede o procedură scrisă de soluționare a plângerilor contravenționale, care se desfășoară în camera de consiliu, aplicabilă în toate situațiile în care sancțiunea aplicată este avertismentul sau amenda care nu depășește suma de 10.000 lei.

Potrivit propunerii de la art. 36² alin. (2), instanța dispune înfățișarea părților, dacă apreciază acest fapt ca fiind necesar sau la solicitarea expresă a uneia dintre părți, exprimată prin completarea secțiunilor aferente din formularele amintite.



Tel: (+40)21-311.69.02
Fax: (+40)21-311.69.01



Website: www.csm1909.ro
Email: secretar_general@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

Comisia a apreciat că, de principiu, deși legiuitorul poate institui o procedură contravențională specială, folosind drept criteriu natura sau valoarea sancțiunii contestate, din moment ce aceasta dă expresie unei necesități de judecare cu celeritate a unor anumite cauze, această finalitate nu poate justifica ignorarea garanțiilor prevăzute de art. 6 din Convenție, în special a dreptului la apărare.

Analizând actele normative în materie contravențională, se observă că, în majoritatea cazurilor, sancțiunea amenzii, prevăzută de dispozițiile legale aplicabile, se încadrează într-un plafon de 10.000 lei, astfel încât, în măsura adoptării propunerilor formulate, procedura scrisă, desfășurată în camera de consiliu va deveni regula în materia soluționării plângerilor formulate împotriva proceselor-verbale de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii și doar cu titlu de excepție, în cazul în care sancțiunea aplicată – amenda, ar depăși pragul de 10.000 lei, procedura de soluționare a acesteia se va desfășura potrivit dispozițiilor art. 33-34 din O.G. nr. 2/2001, respectiv cu fixarea unui termen de judecată care nu va depăși 30 de zile, cu citarea contravenientului sau, după caz, a persoanei care a făcut plângerea, a organului care a aplicat sancțiunea și a martorilor indicați în procesul-verbal sau în plângere, fapt care nu poate fi acceptat.

Astfel cum a reținut Curtea Constituțională, prin decizia nr. 435/2019, procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției se bucură de prezumția de legalitate, însă, atunci când este formulată o plângere împotriva acestuia, este contestată chiar prezumția de care se bucură. În acest caz, instanța de judecată competentă va administra probele prevăzute de lege, necesare în vederea verificării legalității și temeiniciei procesului-verbal. Cel care a formulat plângerea nu trebuie să își demonstreze propria nevinovăție, revenind instanței de judecată obligația de a administra tot probatoriul necesar stabilirii adevărului.

Totodată, Curtea a reținut că instanțele de judecată nu pot face aplicarea strictă a regulii *onus probandi incumbit actori* ci, din contră, chiar ele trebuie să manifeste un rol activ pentru aflarea adevărului, din moment ce contravenția intră sub incidența art. 6 din Convenție.

În acest sens, art. 34 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 prevede că instanța competentă să soluționeze plângerea, după ce verifică dacă aceasta a fost introdusă în termen, ascultă pe cel care a făcut-o și pe celelalte persoane citate, dacă aceștia s-au prezentat, administrează orice alte probe prevăzute de lege, necesare în vederea verificării legalității și temeiniciei procesului-verbal și hotărăște asupra sancțiunii, despăgubirii stabilite, precum și asupra măsurii confiscării.

Astfel, în acord cu jurisprudența Curții Constituționale în materie, precum și a Curții Europene a Drepturilor Omului, s-a constatat că instanței de judecată îi incumbă un rol activ mai accentuat în acest domeniu, în raport de alte procese care se judecă potrivit Codului de procedură



Tel: (+40)21-311.69.02
Fax: (+40)21-311.69.01



Website: www.csm1909.ro
Email: secretar_general@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

civilă, revenind instanței de judecată obligația să administreze întregul probatoriu necesar stabilirii adevărului.

Or, în procedura scrisă propusă, de principiu nu ar putea fi administrate alte probe în afara înscrisurilor, contravenientul nu își poate prezenta decât în scris apărările, iar citarea părților se dispune doar dacă instanța consideră necesar sau la solicitarea expresă a acestora.

Deși propunerea prevede posibilitatea, atât pentru petent, cât și pentru intimat, de a solicita, prin intermediul formularelor tipizate, orice alte dovezi necesare, modalitatea de reglementare a acestei proceduri nu este compatibilă cu administrarea altor probe, atunci când nu se dispune înfățișarea părților, care este, de fapt, regula în situațiile menționate anterior.

Mai mult, chiar dacă se dispune înfățișarea părților în condițiile propuse la art. 36² alin. (2), judecarea cauzei în aceste situații ar continua tot în camera de consiliu, nu potrivit dispozițiilor dreptului comun, fără a rezulta dacă părțile, ulterior citării acestora de către instanță, vor putea participa în mod direct și efectiv la administrarea probatoriului, sau dacă soluționarea litigiului se face, și în acest caz, în baza dovezilor propuse în procedura scrisă.

În acest context, Comisia a reținut că, din această perspectivă, reglementarea propusă este lipsită de claritate și previzibilitate, putând genera dificultăți de interpretare și aplicare atât pentru instanțe, cât și pentru părți, împrejurare în raport de care reiese clar că modificarea actului normativ în forma propusă nu poate fi adoptată.

Totodată, Comisia a apreciat că propunerea formulată generează o încălcare vădită a dreptului la un proces echitabil al părților, petentul neputând formula în condiții de contradictorialitate toate apărările privind fapta imputată, asimilată potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, acuzației în materie penală.

Articolul 36² alin. (3) din propunerea formulată stabilește că instanța va redacta și pronunța hotărârea în termen de 30 de zile de la primirea tuturor informațiilor necesare sau, după caz, de la încheierea dezbaterilor orale.

Și în ceea ce privește această modificare legislativă Comisia a reținut că propunerea este lipsită de claritate, atât în ceea ce privește modalitatea de redactare și pronunțare a hotărârii, cât și în ceea ce privește calculul termenului de 30 de zile.

Astfel, pe de o parte, din formularea propusă nu este clar dacă se urmărește ca pronunțarea hotărârii să se facă la un moment ulterior redactării acesteia, prin derogare de la dreptul comun aplicabil în materie procesual civilă în reglementarea în vigoare [art. 426 alin. (5) din Codul de procedură civilă] sau dacă pronunțarea și redactarea ulterioară a hotărârii trebuie făcute în termenul de 30 de zile.

În cazul în care intenția legiuitorului este în sensul că pronunțarea hotărârii judecătorești să fie ulterioară redactării, în măsura adoptării propunerii formulate, în funcție de natura și



Tel: (+40)21-311.69.02
Fax: (+40)21-311.69.01



Website: www.csm1909.ro
Email: secretar_general@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

valoarea sancțiunii contravenționale contestate, va exista o abordare diferită atât față de dreptul comun în materie civilă, cât și față de dispozițiile aplicabile altor hotărâri judecătorești pronunțate în materie contravențională, care vor fi redactate ulterior pronunțării acestora.

Pe de altă parte, s-a reținut că este lipsită de claritate modalitatea de calcul a termenului de 30 de zile, deoarece, în cazul în care nu se dispune înfățișarea părților, propunerea vizează curgerea acestui termen de la primirea tuturor informațiilor necesare, fără a se putea stabili cum se determină acest moment.

Din perspectiva propunerilor prevăzute la art. 36¹, deși reglementarea unor formulare tipizate, atât în cazul plângerii contravenționale, cât și în cazul răspunsului formulat de intimat, poate prezenta unele beneficii, atât pentru părți, cât și pentru instanță, Comisia a apreciat că acestea trebuie concepute într-o modalitate care să permită, în toate cazurile, prezentarea elementelor relevante pentru soluționarea litigiului, inclusiv a situației de fapt și a tuturor apărărilor formulate de părți, în vederea respectării dreptului la apărare.

În concluzie, prin prisma considerentelor reținute, Comisia a apreciat că nu se impune adoptarea propunerii legislative în forma transmisă spre avizare.

Pe de altă parte, semnalăm faptul că orice inițiativă legislativă trebuie să aibă în vedere nevoia destinatarilor normelor juridice de a se raporta la un cadru normativ stabil și predictibil. Instabilitatea cadrului normativ trebuie evitată, întrucât afectează calitatea acestuia și conduce, inevitabil, la incertitudine juridică și chiar la abordări neunitare în procesul de aplicare a legilor.

Tocmai pentru acest motiv, mai cu seamă când se pune problema modificării actelor normative ce reglementează procedura aplicabilă într-o anumită materie, orice demers de modificare sau completare a legislației trebuie atent evaluat înainte de a fi inițiat, inclusiv din perspectiva implicațiilor pe care le-ar avea asupra stabilității cadrului normativ, cu toate consecințele negative pe care le-ar aduce afectarea acestui principiu.

Un demers constructiv și coerent de modificare a Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor ar trebui să presupună o abordare exhaustivă, integrată și corelată a materiei, iar nu una fragmentată, astfel încât să poată crea toate premisele pentru asigurarea unui cadru normativ complet și predictibil pentru destinarii săi.

Chiar și în cazul unor modificări și completări necesare, situație care nu se regăsește în privința propunerii legislative transmise spre avizare, este de dorit ca acestea să nu fie promovate separat și fragmentat. Dimpotrivă, un demers de modificare a Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor trebuie să fie precedat de o analiză consistentă, care să identifice toate sau cât mai multe dintre aspectele care reclamă



Tel: (+40)21-311.69.02
Fax: (+40)21-311.69.01



Website: www.csm1909.ro
Email: secretar_general@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

modificări sau completări și să creeze premisele pentru un viitor cadru normativ coerent, corelat și, în același timp, stabil.

Or, este evident faptul că propunerea legislativă transmisă spre avizare nu răspunde acestor exigențe.

În același timp, menționăm că art. 7 alin. (3¹) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, statuează expres faptul că *„propunerile legislative, proiectele de legi și celelalte proiecte de acte normative vor fi însoțite, în mod obligatoriu, de o evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.”*

Evaluarea preliminară a impactului asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, impusă de legiuitor, trebuie să fie efectivă, iar nu abstractă, fapt care implică o analiză concretă și documentată asupra cadrului normativ în vigoare și asupra efectelor previzionate ale intervenției normative preconizate.

În opinia noastră, în expunerea de motive a propunerii legislative transmisă spre avizare nu este realizată o evaluare concretă a acestui impact, ci doar una abstractă, care nu analizează și posibilele efecte negative ale modificărilor propuse, cum ar fi cele evidențiate de comisia de specialitate a Consiliului Superior al Magistraturii, așa cum s-a arătat mai sus.

Prin urmare, din această perspectivă demersul normativ în discuție nu respectă nici cerința imperativă reglementată de art. 7 alin. (3¹) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Judecător Mihai-Bogdan MATEESCU,
Președintele Consiliului Superior al Magistraturii



Tel: (+40)21-311.69.02
Fax: (+40)21-311.69.01



Website: www.csm1909.ro
Email: secretar_general@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011