

LEGIFERAREA „MALFORMĂRII” PROCESULUI CONTRAVENȚIONAL ÎN NUMELE „DIGITALIZĂRII JUSTITIEI”. ARGUMENTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE ÎN DECIZIA NR. 19/2022 ȘI EFECȚELE ACESTEIA



Lector univ. dr. Anca Jeanina NIȚĂ
Facultatea de Drept și Științe administrative
Universitatea „Ovidius” din Constanța

Abstract

The current study, which has been prompted by CCR Decision no. 19 of 26 January 2022, aims to call into question the obligation of the legislative body to not dismiss the principle of legal certainty with regard to the accessibility and predictability of law.

It presents the legislative proposal concerning the completion of Ordinance no. 2/2001 on the legal regime of contraventions, which has been initiated – as shown in the statement of reasons, due to the Government of Romania assuming the goal of the “digitalization of justice” and aims to accelerate the resolvability of contravention matters.

The challenges of digital justice are emphasized within the Union documents and legal literature, restating the fact according to which the digitalization of justice is not to denature the purpose and values of justice.

CCR Decision no. 19/2022, by means of which a referral of unconstitutionality made on behalf of the Romanian Government was admitted, is analyzed in terms of its reasoning and effects, and it is shown that the Law concerning the completion of Government Ordinance no. 2/2001 is unconstitutional as a whole.

In conclusion, one argues that the streamlining of justice cannot be devised without complying with the rigors of the rule of law, which in turn compel the enactment of a legal framework capable of allowing the effective and efficient enforcement of legal rules, in so far as “the rights and/or measures provided are not theoretical and illusory”.

Keywords: *legislative proposal, contravention, digitalization of justice, law, judicial review.*

1. Preliminarii

Informatica s-a generalizat la toate practicile și cunoștințele umane. Digitalizarea relațiilor dintre cetățean și autoritățile publice a devenit o provocare, inclusiv din perspectiva abordării conceptului de stat de drept.

S-a spus, pe drept cuvânt, că „inovarea tehnologică presupusă de «revoluția digitală» aplicată la domeniul justiției este purtătoare de mari promisiuni, dar suscită în același timp aprinse și fundamentale dezbateri și generează chiar majore îngrijorări”¹.

În mod cert, la „întâlnirea” cu informatica – inclusiv în lumea juridică, nu trebuie să șovăim. Dar nici să acceptăm fără să decelăm semnificațiile „justiției digitale” și nici să ne prevalăm de acest concept pentru a legifera fără noimă.

S-a afirmat că expresia „*justiție digitală*” e ambiguă și poate fi chiar înșelătoare².

Afirmație necunoscută, se pare, inițiatorilor „*Propunerii legislative pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor*” (PL-x 521/2021), care s-au prevalat de „digitalizarea justiției” – obiectiv asumat de Guvernul României, ignorând nu doar realitatea actuală a sistemului juridic românesc, ci normele constituționale și principiile care guvernează procesul civil.

De ce această temă? Prezentul articol ne-a fost inspirat de recenta *Decizie nr.19 din 26 ianuarie 2022*, prin care Curtea Constituțională a României a constatat că Legea pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor este neconstituțională în ansamblul său³.

2. Obiectul propunerii legislative pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și justificarea acesteia

Prin propunerea legislativă sus menționată s-a preconizat ca „*plângerile contravenționale și solicitările de înlocuire a sancțiunii amenzii contravenționale cu munca în folosul comunității să fie soluționate exclusiv în ședințe de judecată desfășurate în sistem online, la cererea oricăreia din părți*”.

Justificarea propunerii legislative, astfel cum este surprinsă în *Expunerea de motive*⁴ este următoarea:

– potrivit Raportului C.S.M. pentru anul 2019, instanțele de judecată aveau de soluționat un număr de 1.250.000 cauze civile, din care 125.000 de dosare erau plângeri contravenționale și 63.000 de dosare erau solicitări de înlocuire a sancțiunii amenzii neplătite cu muncă în folosul comunității;

¹ Mircea Duțu, „*Justiția digitală: progres tehnic și riscurile regresului juridic – Pe marginea unui experiment procedural*”, articol disponibil pe site-ul: www.juridice.ro/essentials/3764/justitia-digitala-progres-tehnic-si-riscurile-regresului-juridic-pe-marginea-unui-experiment-procedural.

² Florence G’sell, „*Justice numérique*”, Editions Dalloz, Paris, 2021, p. VIII, *apud* Mircea Duțu „*Justiția digitală la momentul autodefinirii*”, articol disponibil pe site-ul: <https://www.juridice.ro/essentials/5052/justitia-digitala-la-momentul-autodefinirii>.

³ Publicată în M. Of. nr. 183 din 24 februarie 2022.

⁴ Document disponibil: <http://www.cdep.ro/proiecte/2021/500/20/1/em634.pdf>.

- „ședințele de judecată online vor duce la soluționarea mult mai rapidă a acestor dosare”, iar „judecătorii vor avea mai mult timp să se concentreze pe cauzele mai complexe”;

- desfășurarea ședinței de judecată în sistem online este o soluție consacrată în aproape toate țările Uniunii Europene;

- digitalizarea justiției este un obiectiv asumat și finanțat de către Guvernul României din bugetul național și se precizează ca o sursă de finanțare și PNRR, iar mijloacele de comunicație audiovizuală necesare implementării acestei modificări legislative există, sunt la dispoziția instanțelor care pun în aplicare prevederile Legii nr. 114/2021.

Inițiatorii propunerii legislative au menționat că „modificările legislative propuse sunt fără impact bugetar”.

3. „Digitalizarea justiției” și argumentația inițiativei legislative

3.1. Scurte referiri la provocările justiției digitale reflectate în documentele unionale și în doctrina de specialitate

Așa cum dintr-un început am menționat, „digitalizarea justiției” este de bun augur doar în măsura în care conceptul este corect înțeles și nu este înlocuit cu „dezumanizarea justiției”.

La nivel unional, preocupările constante de a încorpora tehnologiile informației și comunicațiilor (TIC) în sistemul de justiție s-au materializat în numeroase documente.

Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ) după ce a realizat - în cadrul ciclului 2014-2016, o evaluare aprofundată a utilizării I.T. în sistemele judiciare ale Statelor membre, a elaborat *Ghidul privind determinarea schimbării înspre justiția informatică CEPEJ (2016)*¹³ Strasbourg, 7 decembrie 2016⁵.

În cuprinsul Ghidului - făcând referire la *Avizul nr. 14 din 09.11.2011 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europei, intitulat „Justiția și tehnologiile de informație (IT-TI)”*, CEPEJ atenționează că:

„Nu toate persoanele au acces la IT. În prezent, nu trebuie eliminate mijloacele mai tradiționale de acces la informații. (...) Utilizarea IT nu trebuie să diminueze garanțiile procedurale pentru cei care nu au acces la noile tehnologii. Statele trebuie să se asigure că părților fără un astfel de acces li se oferă asistență specifică în acest domeniu” (par. 29).

Literatura de specialitate ⁶ a surprins că în „*Avizul nr. 14 din 09.11.2011, intitulat «Justiția și tehnologiile de informație (IT-TI)»*”, Consiliul Consultativ al Judecătorilor

⁵ Document disponibil pe site-ul: <https://rm.coe.int/guidelines-on-how-to-drive-change-towards-cyberjustice-rom/16809fbc9a>.

⁶ Marin Voicu, „Cyberjustiția. Unele considerații asupra DIGITALIZĂRII procedurilor judiciare”, articol disponibil pe site-ul <https://www.juridice.ro/essentials/4273/cyberjustitia-unele-consideratii-asupra-digitalizarii-procedurilor-judiciare>.

Europei – CCJE, reafirmă că „tehnologiile de informatică (TI) trebuie să fie utile și eficiente pentru ameliorarea administrării justiției, pentru facilitarea accesului la justiție, imparțialitatea, independența judecătorului, echitatea și timpul rezonabil al procedurilor, iar introducerea lor în tribunalele din Europa nu trebuie să compromită aspectele umane și simbolice ale justiției”.

Propunerea de strategie a Comisiei Europene „Busola pentru dimensiunea digitală” stabilește obiective de etapă și ținte digitale specifice care trebuie atinse până în 2030.

Cu referire la digitalizarea justiției se preconizează că digitalizarea suplimentară a sistemelor judiciare ale statelor membre poate îmbunătăți accesul la justiție pentru cetățeni și întreprinderi și poate spori eficacitatea și eficiența procedurilor judiciare.

În document se subliniază însă că „Statele membre ar trebui să utilizeze în mai mare măsură instrumente digitale pentru procedurile judiciare, fără a submina principiile fundamentale, cum ar fi independența și imparțialitatea instanțelor”⁷.

În „Tabloul de bord al Uniunii Europene privind justiția – 2021”⁸, factorii care sunt în general acceptați ca relevanți pentru îmbunătățirea calității justiției sunt grupați în patru categorii: 1) accesibilitatea justiției pentru cetățeni și întreprinderi; 2) resurse financiare și umane adecvate; 3) punerea în aplicare a instrumentelor de evaluare; și 4) digitalizarea.

Element esențial al politicii U.E. privind statul de drept – alături de „Raportul anual privind statul de drept”, „Tabloul de bord al Uniunii Europene privind justiția – 2021” evidențiază că „utilizarea tehnologiilor informației și comunicațiilor (TIC) poate consolida sistemele de justiție ale statelor membre și le poate face mai accesibile, mai eficiente, mai rezistente și mai pregătite pentru a face față provocărilor actuale și viitoare” (pct. 3.2.4).

Pe drept cuvânt, s-a afirmat că dezvoltarea unei proceduri digitale devine susceptibilă să favorizeze accesul la drept și la justiție, să accelereze procedurile și să sporească sentimentul de justiție, în sensul adaptării și nu al negării principiilor procesuale ale statului de drept⁹.

Tot doctrina de specialitate¹⁰ a statuat că, deși elementele raționamentului juridic pot fi teoretic gestionate de un sistem algoritmic, redus la simplul calcul al

⁷ „Un viitor digital pentru Europa”, document disponibil pe site-ul: <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/a-digital-future-for-europe/>.

⁸ Document disponibil pe site-ul: <https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2021/09/Tabloul-de-bord-al-UE-privind-Justitia-2021-RO.pdf>.

⁹ Mircea Duțu, „Justiția digitală: progres tehnic și riscurile regresului juridic – Pe marginea unui experiment procedural”, articol disponibil pe site-ul www.juridice.ro/essentials/3764/justitia-digitala-progres-tehnic-si-riscurile-regresului-juridic-pe-marginea-unui-experiment-procedural.

¹⁰ A. Rouyere, *Element de conclusion*, în AFDA, *Le droit administratif au défi du numérique*, Dalloz, 2019, p. 230, apud Gabriel Manu, „Impactul digitalizării asupra acțiunii administrative și dreptului administrativ”, Revista „Universul Juridic” nr. 11/2021.

probabilității raționamentul juridic devine lipsit de relevanță socială, neputând asigura realizarea deplină a funcțiilor dreptului și nici imperativul progresului, în sensul adaptării permanente a normei și aplicării sale la dezvoltarea socială.

Utilizarea tehnologiilor informaționale în procesele judiciare presupune existența unor premise tehnologice, logistice și, mai ales, legislative. *De cele mai multe ori soluțiile propuse în diverse inițiative de digitalizare a proceselor în justiție nu-și găsesc fundamentul în legea procesuală, ceea ce devine o adevărată provocare pentru procesualiști¹¹.*

3.2. „Digitalizarea justiției” invocată în susținerea inițiativei legislative de modificare a O.G. nr. 2/2001

În succinta expunere de motive, inițiatorii propunerii legislative amintesc faptul că desfășurarea ședinței de judecată în sistem online este o soluție consacrată în aproape toate țările Uniunii Europene.

Nu avem a contrazice această afirmație, însă remarcăm faptul că se omite realizarea unei minimale analize care să vizeze gradul de dezvoltare a infrastructurii instanțelor judecătorești din România comparativ cu cel din statele Uniunii Europene care au adoptat soluția desfășurării ședințelor de judecată în sistem online.

S-a susținut că „mijloacele de comunicație audiovizuală necesare implementării acestei modificări legislative există, sunt la dispoziția instanțelor care pun în aplicare prevederile Legii nr. 114/2021”.

Legea nr. 114/2021 privind unele măsuri în domeniul justiției în contextul pandemiei de COVID-19¹² stabilește în art. 3 alin. (1): „În cauzele civile, când este posibil, cu acordul părților, instanțele judecătorești pot hotări ca ședințele de judecată să se desfășoare prin mijloace de telecomunicație audiovizuală care permit verificarea identității părților și garantează securitatea, integritatea, confidențialitatea și calitatea transmisiunii, dispunând măsurile necesare în acest scop”.

Fără o verificare a realităților existente la nivelul instanțelor competente să soluționeze în fond și apel plângerile contravenționale¹³, fără solicitarea din partea Ministerului Justiției a situațiilor statistice privind infrastructura instanțelor, susținerea inițiatorilor propunerii legislative rămâne la nivel de simplă afirmație.

După cum, tot la nivel de simplă afirmație trebuie văzută și susținerea potrivit căreia „modificările legislative propuse sunt fără impact bugetar”.

¹¹ Vasile Josan, „Digitalizarea justiției și durata procesului civil”, în Revista „Universul Juridic” nr. 1/2022.

¹² Publicată în M. Of. nr. 457 din 29 aprilie 2021.

¹³ Plângerile contravenționale se soluționează în primă instanță de judecătoria, iar apelul se soluționează de către secțiile de contencios administrativ ale tribunalelor, după cum se dispune prin art. 32 alin. (2), respectiv art. 34 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001.

Inserarea acestei mențiuni în expunerea de motive a propunerii legislative a fost menită, cel mai probabil, să justifice lipsa secțiunii 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”, cerință impusă prin art. 31 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă.

4. Unele observații referitoare la derularea procesului legislativ

Propunerea legislativă¹⁴ a fost adoptată de Senat, la 18.10.2021, în forma inițiată, în condițiile art. 75 alin. (2) teza a III-a din Constituție României, republicată¹⁵.

Astfel cum am mai afirmat¹⁶, *adoptarea tacită a devenit „o scuză tacită pentru evitarea deliberării”*, sute de inițiative legislative fiind adoptate tacit în ultimele legislaturi.

În acest context, evident, nu a fost observat *Avizul nr. 603 din 26 iulie 2021 al Consiliului Legislativ*, în cuprinsul căruia era susținută motivat avizarea negativă a propunerii legislative.

Acest aviz a fost examinat însă de Comisia juridică, de disciplină și imunități a Camerei Deputaților.

În ciuda avizului negativ al Consiliului Legislativ, Comisia, cu majoritate de voturi, a hotărât să propună raportul de adoptare a proiectului de Lege pentru completarea O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu amendamentele cuprinse în Anexa 1. Autorul amendamentelor a fost chiar Comisia juridică, de disciplină și imunități a Camerei Deputaților.

Rolul Consiliului Legislativ de „filtru științific” în elaborarea actelor normative și în asigurarea coerenței sistemului legislativ nu poate fi pus la îndoială.

Adevărat, astfel cum subliniază doctrina de specialitate¹⁷, „un aviz nu se poate impune decât prin forța și logica argumentelor pe care le dezvoltă, prin temeinicia observațiilor și propunerilor ce le conține”.

Or, analiza relevă că avizul Consiliului Legislativ suplinește aceste cerințe; deși consultativ, era de preferat să fie valorificat, câtă vreme semnala că soluțiile legis-

¹⁴ Inițiată de 29 deputați și senatori PNL, înregistrată la Biroul Permanent al Senatului la 17.06.2021.

¹⁵ Art. 75 alin. (2): „Prima Cameră sesizată se pronunță în termen de 45 de zile. Pentru coduri și alte legi de complexitate deosebită termenul este de 60 de zile. În cazul depășirii acestor termene se consideră că proiectele de legi sau propunerile legislative au fost adoptate”.

¹⁶ Pentru detalii, a se vedea, Anca-Jeanina Niță, „Revizuirea Constituției – între necesitate și oportunitate”, în Revista de Drept Constituțional nr. 1/2020, pp. 100-101.

¹⁷ Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, coordonatori, „Constituția României. Comentariu pe articole”, Ediția 2, Editura C.H. Beck, București, 2019, p. 698.

lative preconizate (care au ca finalitate stabilirea unei proceduri distincte de judecată a cauzelor în materie contravențională) nu țin seama de principiile fundamentale ale procesului civil, astfel cum acestea sunt consacrate de Codul de procedură civilă, în dezvoltarea dispozițiilor Constituției și ale Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Dacă prin avizul său, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate – neavând de la lege această îndrituire, analiza sub acest aspect a fost făcută de către Guvern, care – prin punctul de vedere comunicat în 22 noiembrie 2022, nu a susținut adoptarea propunerii legislative.

În *punctul de vedere transmis de Guvern*, pe lângă sublinierea faptului că demersul legislativ nu ia în considerare aspecte ce țin de existența efectivă a posibilităților tehnice de a asigura desfășurarea ședințelor de judecată prin videoconferință, este semnalată și încălcarea art. 138 alin. (5) din Constituție¹⁸.

Soluția legislativă inițială, adoptată de Senat, a fost modificată în Camera decizională, prin *amendamentele aduse în Comisia juridică, de disciplină și imunități a Camerei Deputaților*.

Urmare a amendamentelor, dreptul de a solicita ca ședințele de judecată să se desfășoare exclusiv prin sisteme de telecomunicații audiovizuale este recunoscut *exclusiv contravenientului* (nu și organului constatator, astfel cum se preconiza în forma inițială adoptată de Senat) și implică „*încuviințarea instanței de judecată*” (prevedere inexistentă în forma adoptată de Senat).

Forma Legii – adoptată de Camera Deputaților la 21.12.2021 și trimisă Președintelui României, la 27.12.2021:

„Art. I. – Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 410 din 25 iulie 2001, aprobată cu modificări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, se completează după cum urmează:

– După articolul 36 se introduce un nou articol, *art.36¹*, cu următorul cuprins:

(1) 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.

(2) Contravenientul va solicita desfășurarea ședințelor de judecată prin sisteme de telecomunicații audiovizuale prin intermediul plângerii contravenționale.

(3) Dacă prin plângerea contravențională a fost formulată cererea de desfășurare a ședințelor de judecată prin sisteme de telecomunicații audiovizuale,

¹⁸ „Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”.

contravenientul nu mai poate ulterior renunța la această solicitare și ședințele de judecată se vor desfășura în conformitate cu prevederile alin. (1).

(4) Dacă contravenientul care a formulat plângerea contravențională a solicitat judecarea prin sisteme de mijloace de telecomunicații audiovizuale, toate actele procedurale din cauza respectivă vor fi comunicate exclusiv prin intermediul poștei electronice.

(5) Audierea celorlalte persoane, martori sau experți, are loc prin aceleași sisteme de telecomunicații audiovizuale. Partea care a propus administrarea probei cu martori sau contravenientul, în cazul administrării din oficiu a probei cu martori sau în cazul audierii martorilor sau experților, va asigura posibilitatea martorilor și a experților de a participa la audiere prin videoconferință în locația stabilită de către instanță. Înregistrarea audierii este obligatorie.

Art. II. – Dispozițiile prezentei legi intră în vigoare la data de 1 ianuarie 2022.”

La 5 ianuarie 2022, Guvernul României – în exercitarea dreptului conferit de art. 146 alin. (1) lit. a) din Constituție, a sesizat Curtea Constituțională.

5. Analiza și argumentele Curții Constituționale în Decizia nr. 19 din 26 ianuarie 2022¹⁹

5.1. Sesizarea de neconstituționalitate

Prin sesizarea de neconstituționalitate, Guvernul a formulat atât critici de neconstituționalitate extrinsecă, cât și intrinsecă.

Sintetizând, reținem următoarele:

a) Critici de neconstituționalitate extrinsecă

Se susține, în esență, că, deși legea are impact financiar, nu este indicată sursa de finanțare și nu s-a solicitat fișa financiară. Consideră că trimiterea generică la bugetul de stat, respectiv la PNRR, nu poate fi socotită o indicare a sursei de finanțare. Tot referitor la acest aspect se semnalează și data consemnată în lege pentru intrarea în vigoare, 1 ianuarie 2022, de natură să susțină critica potrivit căreia 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”.

Au fost invocate dispozițiile art. 138 alin. (5) din Constituție, astfel cum au fost interpretate în jurisprudența Curții Constituționale.

b) Criticile de neconstituționalitate intrinsecă

Se argumentează că, spre deosebire de Legea nr. 114/2021, care reglementează posibilitatea instanțelor de a dispune desfășurarea ședințelor de judecată în sistem

¹⁹ Publicată în M. Of. nr. 183 din 24 februarie 2022.

online în toate cauzele civile, pe durata stării de alertă, precum și pentru o perioadă de 30 de zile de la încetarea acesteia, actul normativ supus controlului vizează stabilirea unei proceduri speciale de judecare a cauzelor în materie contravențională, cu caracter permanent.

S-a invocat neconcordanța dintre reglementările legale și următoarele norme constituționale: art. 16 - „Egalitatea în drepturi”, art. 21 alin. (1)-(3) care consacră „accesul liber la justiție și dreptul la un proces echitabil”, art. 24 - „Dreptul la apărare”, art. 26 - „Viața intimă, familială și privată”, art. 126 - „Instanțele judecătorești”.

5.2. Decizia C.C.R. și efectele acesteia

5.2.1. Argumentele și soluția Curții

Curtea, după parcurgerea etapelor procesuale prevăzute de Legea nr. 47/1992 și dezvoltate în Regulamentul de organizare și funcționare a Curții Constituționale, aprobat prin Hotărârea nr. 6 din 7 martie 2012²⁰, examinând sesizarea de neconstituționalitate și dispozițiile criticate, constată că:

a) *Sunt neîntemeiate criticile de neconstituționalitate extrinsecă formulate de Guvern prin raportare la art.138 alin.(5) din Constituție.*

Concluzia în acest sens este consecință a unei analize laborioase a aspectului controversat: „are sau nu legea impact financiar?”.

Invocând jurisprudența sa în materie²¹, Curtea reține că în mod constant s-a pronunțat în sensul că obligativitatea indicării sursei de finanțare pentru aprobarea cheltuielilor bugetare, prevăzută de norma constituțională cuprinsă în art. 138 alin. (5), constituie un aspect distinct de cel al lipsei fondurilor pentru susținerea finanțării din punct de vedere bugetar, intrând sub incidența controlului de constituționalitate în raport cu textul constituțional de referință (par. 29).

Totodată, amintește că „nu are competența să se pronunțe cu privire la caracterul suficient al resurselor financiare, că (...) are doar competența de a verifica, prin raportare la art. 138 alin. (5) din Constituție, dacă pentru realizarea cheltuielii bugetare a fost indicată sursa de finanțare”, că această verificare se poate realiza doar prin raportare la prevederile legale cuprinse în art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, (...) și în art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 (...), care stabilesc obligația de întocmire a fișei financiare și care îi conferă acesteia un caracter complex, dat de efectele financiare asupra bugetului general consolidat (par. 30)

²⁰ Publicat în M. Of. nr. 198 din 27 martie 2012.

²¹ Decizia nr.1.093 din 15 octombrie 2008, publicată în M. Of. nr.711 din 20 octombrie 2008; Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, publicată în M. Of. nr. 160 din 2 martie 2016; Decizia nr. 58 din 12 februarie 2020, publicată în M. Of. nr. 205 din 13 martie 2020.

Curtea surprinde faptul că aplicarea jurisprudenței citate în cauză impune să se stabilească, mai întâi, dacă legea criticată are impact financiar asupra bugetului de stat, pentru a intra sub incidența art. 138 alin. (5) din Constituție.

Observând că redactarea expunerii de motive nu este în sine lămuritoare și văzând lipsa unui studiu de impact al legii, Curtea a procedat la solicitarea punctului de vedere al Ministerului Justiției.

Față de afirmațiile cuprinse în expunerea de motive și aspectele comunicate Curții Constituționale de Ministerul Justiției²² rezultă că, în mod evident, *Legea are impact financiar*, întrucât presupune investiții în infrastructura instanțelor de judecată.

Fiind evidențiat impactul financiar, devin aplicabile dispozițiile constituționale ale art. 138 alin. (5) și jurisprudența Curții Constituționale referitoare la obligația inițiatorilor de solicitare a fișei financiare, prevăzută de art. 15 alin. (1) din Legea nr. 500/2002 (par. 42).

Curtea s-a adresat celor două Camere ale Parlamentului pentru a comunica dacă a fost solicitată fișa financiară pentru legea criticată în cauză. A fost comunicată adresa prin care Senatul a transmis Guvernului, în data de 29 iunie 2021, mai multe propuneri legislative, între care și Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor (b282/23.06.2021), cu solicitarea de a comunica „punctul de vedere al Guvernului asupra implicațiilor bugetare generate de acestea”, precum și „fișa financiară prevăzută la art. 15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare.”

Întrucât s-a făcut dovada solicitării fișei financiare, devin incidente considerentele enunțate de Curte în jurisprudența sa, potrivit cărora, pentru a respecta procedura constituțională de adoptare a unui act normativ care implică o cheltuială bugetară, respectiv art. 138 alin. (5) din Constituție, este suficient ca inițiatorii actului normativ să facă dovada că, în temeiul dispozițiilor legale, anterior menționate, au solicitat Guvernului fișa financiară. Netransmiterea fișei financiare în termenul legal de către autoritatea publică ce are obligația de a întocmi acest document nu poate constitui un impediment în continuarea procedurii de legiferare. Dacă Guvernul nu susține inițiativa legislativă/nu este de acord cu ea și,

²² Ministerul Justiției arată că: „în cadrul celor 238 de instanțe de judecată (176 judecătoria, 46 tribunale și 16 curți de apel), numărul sălilor de judecată, al camerelor de consiliu (în care se judecă cauzele în care nu este permisă prezența publicului) și al camerelor de audiere a martorilor sub acoperire se ridică la aproximativ 1044. Dintre acestea, un număr de 903 sunt dotate cu sisteme de videoconferință, iar un număr de 296 urmează să fie dotate în viitorul apropiat”. Se precizează că: „printr-un proiect propus pentru finanțare prin Planul național de redresare și reziliență (PNRR) este prevăzută achiziția a 600 de sisteme de videoconferință, dintre care un număr de 470 urmează să acopere necesarul de sisteme pentru sălile care nu dispun de sisteme de videoconferință în prezent, pe cel al numărului de săli care vor fi suplimentate până în 2023 și, totodată, vor înlocui sistemele vechi achiziționate cu mai mult de 10 ani în urmă. Restul sistemelor vor intra în dotarea instituțiilor subordonate Ministerului Justiției”.

prin urmare, nu transmite fișa financiară, nu poate bloca procesul legislativ printr-o atitudine omisivă (par. 46)

b) *Criticile de neconstituționalitate intrinsecă a legii*, expuse în sesizare pornesc de la o premisă care nu se reflectă ca atare în soluțiile legislative criticate.

Curtea observă în acest sens că obligativitatea desfășurării ședințelor de judecată prin sisteme de telecomunicații audiovizuale, la cererea oricăreia dintre părți, prevăzută inițial în propunerea legislativă, care a fost de altfel criticată deopotrivă de Consiliul Legislativ în avizul său negativ și de Guvern în punctul de vedere transmis în data de 22 noiembrie 2021, nu mai subzistă în legea adoptată de Parlament. Această soluție legislativă a fost modificată în Camera decizională, ca urmare a amendamentelor aduse în Comisia juridică, de disciplină și imunități a Camerei Deputaților, între care și cel cu privire la alin. (1) art. 36¹, nou-introdus. Noua soluție juridică, adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, este aceea a desfășurării ședințelor de judecată din fond și din căile de atac exclusiv prin sisteme de telecomunicații audiovizuale numai cu încuviințarea instanței de judecată (par.49).

Pornind de la această constatare, Curtea statuează că:

– *nu poate fi reținută încălcarea art. 21²³ și a art. 126 alin. (1)²⁴ din Constituție*, în raport de motivarea potrivit căreia „un aspect esențial ce vizează modalitatea de desfășurare a procesului civil este decis în mod unilateral de către una dintre părți (contravenientul)”, nici cele potrivit cărora „această modalitate este obligatorie odată ce contravenientul a solicitat-o” și „dacă a fost formulată de către contravenient o astfel de cerere, posibilitatea desfășurării ședințelor în sala de judecată este exclusă” (par. 50);

– *nu poate fi reținută nici pretinsa încălcare a art. 16²⁵ din Constituție*, argumentată prin aceea că „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”:

Observă Curtea că legea criticată nu stabilește reguli diferite de desfășurare a judecății, în raport cu calitatea părților în proces. Reglementarea posibilității contravenientului de a solicita instanței de judecată desfășurarea ședinței exclusiv prin sisteme de telecomunicații audiovizuale odată cu formularea plângerii contravenționale intră în logica declanșării procesului la inițiativa acestuia, fără a obliga în vreun fel instanța să admită această solicitare. (par. 51).

Totodată, făcând referire la o soluție legislativă similară (reglementată de art. 3 alin. (1) din Legea nr. 114/2021 privind unele măsuri în domeniul justiției în

²³ Art. 21 - „Accesul liber la justiție”.

²⁴ Art. 126 alin. (1): „Justiția se realizează prin Înalta Curte de Casație și Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege”.

²⁵ Art. 16 - „Egalitatea în drepturi”.

contextul pandemiei de COVID-19²⁶), arată Curtea că atât în reglementarea actuală, cât și în legea criticată, instanța este aceea care decide desfășurarea ședințelor prin mijloace de telecomunicație audiovizuală.

Cu alte cuvinte, desfășurarea ședințelor prin mijloace de telecomunicație audiovizuală în materie contravențională este și rămâne o opțiune, la aprecierea instanței, care este ținută de asigurarea tuturor exigențelor egalității în drepturi, dreptului la un proces echitabil, dreptului la apărare și îndeplinirii justiției.

– *legea criticată nu consacră o reglementare clară și precisă (circumstanțiată exigențelor impuse de art. 20 din Constituție cu raportare la art. 6 – „Dreptul la un proces echitabil” din Convenția pentru apărarea drepturilor și a libertăților fundamentale), nu stabilește criterii pentru ca instanța să poată decide dacă încuviințează sau nu cererea contravenientului de desfășurare a ședințelor de judecată exclusiv prin sisteme de telecomunicații audiovizuale.*

Din această perspectivă, Curtea apreciază întemeiată criticile de neconstituționalitate și reține că aprecierea pe care trebuie să o realizeze instanța de judecată atunci când încuviințează măsura solicitată vizează, în esență, două categorii de problematice: de natură tehnică și juridică.

Evaluarea tehnică nu impune o reglementare specială, deoarece presupune examinarea unor condiții clar determinate, cu caracter obiectiv – existența sau nu a infrastructurii necesare desfășurării ședințelor de judecată prin mijloace de telecomunicație audiovizuală. *Evaluarea juridică* însă, dat fiind domeniul de incidență al legii, este una cu un grad ridicat de complexitate, impunând un cadru precis de reglementare (par. 55).

Relativ la domeniul de incidență al legii, Curtea amintește că în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului²⁷, *contravențiile au fost asimilate unei „acuzății în materie penală”.*

– *au fost ignorate astfel atât prevederile art. 77 din Constituție*, care prevăd un termen de 20 de zile lăsat de Constituție la dispoziția Președintelui pentru promulgarea legii, *cât și cele ale art. 78 din Constituție*, potrivit cărora „Legea se publică în Monitorul Oficial al României și intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei”.

Constatarea Curții în acest sens pornește de la data intrării în vigoare prevăzută de actul normativ criticat, respectiv 1 ianuarie 2022 și de la observarea fișei actului normativ din care rezultă că această dată de intrare în vigoare a fost stabilită și aprobată prin votul Parlamentului în condițiile în care legea a fost adoptată de Camera decizională în 21 decembrie 2021, ulterior fiind trimisă la promulgare în data de 27 decembrie 2021.

²⁶ Publicată în M. Of. nr. 457 din 29 aprilie 2021.

²⁷ Hotărârile din 4 octombrie 2007, 16 februarie 2010 și 3 aprilie 2012, pronunțate în cauzele Anghel împotriva României, paragraful 51, Albert împotriva României, paragraful 33, Nicoleta Gheorghe împotriva României.

Curtea remarcă că acest aspect a fost menționat de autorul sesizării în corelație cu criticile de neconstituționalitate extrinsecă referitoare la pretinsa încălcare a art. 138 alin. (5) din Constituție, supunând astfel acest element evaluării.

De altfel, Curtea arată că nu poate ignora un viciu de neconstituționalitate evident, chiar dacă acesta nu a fost încadrat exact din punctul de vedere al temeiului constituțional (a se vedea, *mutatis mutandis*, dintr-un alt cadru de referință, dar incidentă la nivel de principiu, Hotărârea din 31 martie 2020 pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Cauza Dos Santos Calado și alții împotriva Portugaliei) (Par. 57).

În considerarea celor statuate, Curtea, cu unanimitate de voturi, a admis sesizarea de neconstituționalitate și a constatat că Legea pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor este neconstituțională în ansamblul său.

5.2.2. Efectele Deciziei C.C.R. nr. 19/2022

Poziția supraordonată a Constituției în ierarhia actelor normative ce formează sistemul de drept, precum și activitatea Curții Constituționale, ca unica autoritate de justiție constituțională, de verificare a constituționalității legilor, asigură deciziilor Curții o „forță normativă”²⁸.

Conform art. 147 alin. (2) din Constituție: „În cazurile de neconstituționalitate care privesc legile, înainte de promulgarea acestora, Parlamentul este obligat să reexamineze *dispozițiile respective* pentru punerea lor de acord cu decizia Curții Constituționale”²⁹.

Este în afara oricărei discuții faptul că în cadrul controlului de constituționalitate a priori, constatarea neconstituționalității legii înainte de promulgare produce exclusiv efecte *ex nunc*.

În interpretarea dispozițiilor art. 147 alin. (2)³⁰, Curtea a statuat cu valoare de principiu că „Reexaminarea, mai exact punerea de acord a deciziei, se aplică numai atunci când Curtea a constatat neconstituționalitatea unor dispoziții ale acesteia, și nu atunci când neconstituționalitatea vizează actul normativ în ansamblul său”³¹.

În situația în care constată neconstituționalitatea unei legi în ansamblul său, și nu doar a unor dispoziții din aceasta, consecința este încetarea procesului legislativ în privința respectivei reglementări³².

²⁸ A. Varga, „Forța normativă a unor decizii ale Curții Constituționale a României - o nouă dimensiune a izvoarelor formale de drept”, în Revista Română de Jurisprudență nr. 4/2018.

²⁹ Dispoziția constituțională este preluată în art. 18 alin. (3) al Legii nr. 47/1992.

³⁰ „În cazurile de neconstituționalitate care privesc legile, înainte de promulgarea acestora, Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile respective pentru punerea lor de acord cu decizia Curții Constituționale”.

³¹ A se vedea, în acest sens, Decizia nr. 619 din 11 octombrie 2016, publicată în M. Of. nr. 6 din 4 ianuarie 2017 par. 50, Decizia nr. 581 din 20 iulie 2016, publicată în M. Of. nr. 737 din 22 septembrie 2016, par. 45-48.

³² Decizia nr. 100 din 17 februarie 2021, publicată în M. Of. nr. 280 din 19 martie 2021, par. 35.

Opțiunea legiuitorului de a legifera în materia în care Curtea Constituțională a admis o sesizare de neconstituționalitate cu privire la o lege în ansamblul său presupune parcurgerea tuturor fazelor procesului legislativ prevăzut de Constituție și de regulamentele celor două Camere ale Parlamentului. În ipoteza inițierii unui nou demers legislativ cu privire la același domeniu de reglementare, Parlamentul trebuie să se conformeze celor statuate prin decizia Curții Constituționale³³.

6. În loc de concluzii

Sistemul judiciar, pilon central al statului de drept, trebuie să se adapteze pentru a pune la dispoziția justițiabililor posibilitățile conferite de „revoluția digitală”.

Înfăptuirea justiției, iar nu administrarea justiției, nu înseamnă calcul și soluție algoritmică.

Mentalitatea „administrativistă” este, evident, străină misiunii fundamentale a înfăptuirii justiției ca act de dreptate judiciară și ca serviciu public³⁴.

Regulile constituționale și principiile procesuale ce guvernează desfășurarea procedurilor judiciare nu pot fi ignorate în legiferare, „în numele justiției digitale”.

Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 19 din 26 ianuarie 2022, a statuat că „legea criticată nu consacră o reglementare clară și precisă”, nu stabilește criterii pentru ca instanța să poată decide dacă încuviințează sau nu cererea contravenientului de desfășurare a ședințelor de judecată exclusiv prin sisteme de telecomunicații audiovizuale.

Jurisprudența constituțională, obligatorie potrivit art. 147 alin. (4) din Constituție, a subliniat constant necesitatea ca actul normativ să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se și previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat.

Sub acest aspect, forul legislativ a rămas inert la recepționarea deciziilor instanței de contencios constituțional, ignorând, și de această dată, faptul că accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituie garanții împotriva arbitrarului.

Câtă vreme contravenția este asimilată unei acuzații penale, digitalizarea justiției nu poate fi pusă în discuție fără a garanta dreptul la apărare al contravenientului.

³³ Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, publicată în M. Of. nr. 500 din 13 mai 2021, Decizia nr. 76 din 30 ianuarie 2019, publicată în M. Of. nr. 217 din 20 martie 2019, Decizia nr. 140 din 13 martie 2019, Decizia nr. 141 din 13 martie 2019, publicată în M. Of. nr. 389 din 17 mai 2019, Decizia nr. 383 din 29 mai 2019, publicată în M. Of. nr. 549 din 4 iulie 2019.

³⁴ Marin Voicu, „Despre RĂUL cel mare din Casa Justiției”, articol disponibil pe site-ul: <https://www.juridice.ro/essentials/1481/din-nou-despre-raul-cel-mare-din-casa-justitiei>.

Dar poate fi adusă în discuție nevoia de responsabilizare a forului legislativ, invocată din ce în ce mai des. Și spunem noi, nu fără temeii.

Plecând de la premisa că „justiția se face pentru rezolvarea, și nu pentru complicarea și mai mult, a unor probleme sociale și/sau personale, și nu pentru a se afirma doar superioritatea autosuficientă a celor care o înfăptuiesc”³⁵, nu putem accepta nici argumentul inițiatorilor propunerii legislative potrivit cu care prin modificarea preconizată „judecătorii vor avea mai mult timp să se concentreze pe cauzele mai complexe”.

După cum s-a afirmat în doctrină³⁶, autoritatea legiuitoare „trebuie să se asigure că activitatea de legiferare se realizează în limitele și în concordanță cu Legea fundamentală a țării și, totodată, să asigure calitatea legislației”.

Legiferarea „de dragul legiferării” (ca în cazul de față), fără respectarea exigențelor statului de drept, care impun adoptarea unui cadru legislativ integrat care să permită aplicarea efectivă și eficientă a dispozițiilor legale, astfel încât „drepturile și/sau măsurile prevăzute să nu fie teoretice și iluzorii”³⁷, se impune a fi abandonată.

Spunem aceasta cu credința că o justiție de calitate implică ca premisă o legislație de calitate. Și încă mai nutrim speranța că se poate...

³⁵ Gheorghe Buta, „Interviu cu un judecător pensionat”, material disponibil pe site-ul <https://www.unbr.ro/dam-publicitatii-interviul-acordat-de-domnul-avocat-gheorghe-buta-revistei-justitia-in-actualitate-editie-jubilara-dedicata-centenarului-marii-uniri/>.

³⁶ Ion Predescu, Marieta Safta, „Principiul securității juridice, fundament al statului de drept. Repere jurisprudențiale”, material disponibil pe site-ul <https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2021/01/predescu.pdf>.

³⁷ A se vedea Decizia nr. 473/2013, publicată în M. Of. nr. 30 din 15 ianuarie 2014.