

Alegerile, între aspirații și deviații

Prof. univ. dr. **Verginia VEDINAȘ**

Membbru corespondent al A.O.S.R.

Președinte al Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu”

1. Alegerile sunt momente alese în viața unui popor. În destinul lui. Sunt ca o nuntă, cununia dintre popor și democrație, din care rezultă statul de drept. E poate forțată metafora, dar mărturisim că am dorit să fie cât mai aptă să transmită ce înseamnă, în mod autentic, cel puțin în opinia noastră, alegerile. Dacă în viața oamenilor, cel puțin teoretic, nunta are loc o singură dată, în „viața” popoarelor, alegerile au loc ciclic, de regulă la patru sau la cinci ani.

„Mirele” e poporul. „Mireasa” este democrația. „Nașul” este statul de drept.

Nu suntem naivi să credem că momentul alegerilor transformă, în mod automat, statul în care ele au loc în *stat de drept*. E suficient să ne gândim la statul român, care încă din 1991 este proclamat astfel, dar care a trebuit să urce o „Golgotă” spre a ajunge cât mai aproape de ceea ce se autoproclamă.

În acest drum anevoios, un moment de răscruce îl reprezintă alegerile periodice. Din 1990 până în prezent, după calculele noastre – și nu avem pretenția de a fi un mare talent la matematică, așa că iertați eventualele erori –, România a parcurs un număr de 24 de cicluri electorale, câte opt cicluri electorale prezidențiale, parlamentare și locale, la care se adaugă cele patru rânduri de alegeri europarlamentare, completate cu alegerile parțiale care au avut loc în diferite localități.

Constatăm că am dobândit ceva experiență. Ar fi fost de dorit ca lucrurile să se așeze într-o matcă firească a lor. Din păcate, acest lucru nu s-a întâmplat, iar experiența pe care o trăim, periodic, ne determină să ne exprimăm astfel.

2. De ce sunt importante alegerile? Pentru că, prin intermediul lor, poporul își alege reprezentanții care vor exercita, în numele său, suveranitatea.

Constituția României, în art. 2 alin. (1), prevede că *suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum*.

Până la revizuirea din 2003 a Constituției, din conținutul alin. (1) lipsea precizarea cu privire la faptul că *organele reprezentative sunt constituite prin alegeri libere, periodice și corecte*.

O primă întrebare, care nu-ți dă pace, este **de ce s-a întâmplat astfel? Ce i-o fi venit legiuitorului constituent derivat să facă această completare a textului? Nu cumva a vrut să insinueze că alegerile, deși periodice, nu sunt întotdeauna libere și corecte?**

Răspunsul se subînțelege. Norma de completare n-a venit din senin, ci în contextul în care, după 1990, nu credem că a existat ciclul electoral fără să fie acuzații privind fraudarea alegerilor.

S-a simțit astfel nevoia să se precizeze, în textul referitor la suveranitate, că **organele reprezentative sunt constituite prin alegeri**, iar aceste alegeri sunt **libere, periodice și corecte**.

În acest fel, s-a pus în acord textul constituțional și cu standardele europene în materie, reunite în *soft-law-ul* elaborat de Comisia de la Veneția¹.

Caracterul *liber* al alegerilor presupune că toți cei implicați în exercițiul electoral acționează fără nicio constrângere, de nicio natură, în temeiul unei baze juridice clare, predictibile și transparente, care asigură inclusiv sancționarea abaterilor de la ea.

Periodicitatea alegerilor este determinată de *periodicitatea* mandatelor pe care le exercită organele reprezentative, care, în România și majoritatea statelor membre ale Uniunii Europene, este de patru ani pentru alegerile generale și locale și cinci ani pentru cele prezidențiale.

Caracterul *corect* al alegerilor este cel mai sensibil, pentru că el impune o conduită conformă legii, dar și moralei publice din partea celor implicați în fenomenul electoral, atât ca persoane individuale, cât și ca persoane juridice care susțin competitorii electorali. Ne referim aici la partide, alianțe electorale, organizații ale cetățenilor aparținând minorităților naționale, autorități publice care au misiunea de a crea cadrul normativ și instituțional necesar al bunei desfășurări a alegerilor, dar și tuturor structurilor care gestionează efectiv procesul electoral (comisii, birouri electorale etc.).

Consecința proclamării acestor caracteristici ale alegerilor este aceea că, în situația în care se petrec unele „derapaje” de la vreuna dintre ele, organele competente și, în ultimă instanță, justiția să aibă capacitatea să le sancționeze, inclusiv prin anularea lor, atunci când rezultatul este consecința unui vot viciat, care afectează legitimitatea celor care au una dintre cele mai nobile misiuni: aceea de a exercita suveranitatea, în numele poporului român.

3. Dreptul de a alege și de a fi ales sunt drepturi fundamentale, așezate de doctrină în categoria celor care sunt drepturi **exclusiv politice.**

După integrarea în Uniunea Europeană, celor două drepturi tradiționale, de a alege și a fi ales în organele reprezentative naționale, s-au alăturat alte două, *dreptul de a alege și a fi ales în Parlamentul European*.

Semnificația acestor drepturi rezultă nu doar din conținutul pe care îl consacără art. 36-38, ci și din alte prevederi din Constituție, și ne vom referi la două dintre acestea: art. 73 alin. (3) care, la prima sa literă – lit. a) –, enunță ca primă materie rezervată legii organice *sistemul electoral, organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente*.

Deși succesiunea, într-un text de lege, nu este un argument care să cântărească, prin el însuși, fundamental în analiza lui, nu este mai puțin adevărat că **ea nu este nici întâmplătoare sau lipsită de orice semnificație**.

Un al doilea text este art. 115 alin. (6), care instituie, printre limitele de reglementare pentru ordonanțele de urgență, faptul că acestea **nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietatea publică**.

¹ I. Muraru, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României, Comentariu pe articole*, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2022, p. 25.

Sintagma *nu pot afecta* a fost interpretată de către Curtea Constituțională în sensul că **nu pot fi adoptate dacă au consecințe negative, însă pot fi adoptate dacă au consecințe pozitive**².

În decizia precizată, Curtea a reținut că *pe calea ordonanțelor de urgență se poate interveni asupra drepturilor electorale procedurale prevăzute în legislația infraconstituțională în măsura în care nu se aduce atingere existenței dreptului, nu se „afectează” substanța dreptului ca atare.*

Nuanțările pe care Curtea le face au subtilitatea lor, dar au și vulnerabilitatea lor. Credem că trebuie să pornim discuția de la faptul că, deși art. 115 alin. (6) face referire, cu caracter de principiu, la *drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție*, simte totuși nevoia să adauge și *drepturile electorale*, care **sunt tot drepturi fundamentale**, astfel încât, la o primă judecată, nici nu ar mai fi trebuit introduse, norma putând fi considerată redundantă. A făcut acest lucru tocmai pentru că **drepturile electorale nu sunt orice drepturi fundamentale. Ele sunt acele drepturi fundamentale prin intermediul cărora poporul își alege reprezentanții care vor exercita, în numele lui, suveranitatea.**

Fie și numai acest fapt ar trebui să „dea de gândit” guvernului atunci când adoptă ordonanțe de urgență în această materie și, evident, Curții Constituționale atunci când caută argumente ca să le legitimeze. În opinia noastră, granița dintre ceea ce este bun, pozitiv și ceea ce este negativ este fragilă. Și, spre a nu o expune riscului ca ea să fie „atacată”, ar fi de dorit să se evite adoptarea de ordonanțe de urgență în materia drepturilor electorale. Precizăm și faptul că textul a fost introdus prin legea de revizuire, din dorința de a mai „tempera avântul” guvernelor în a apela la ordonanțe de urgență.

Prin intermediul votului, poporul are cuvântul hotărâtor în a stabili cine îl conduce, cui îi încredințează suveranitatea.

4. Realitățile pe care le trăim periodic ne determină să credem că nu se conștientizează, în suficientă măsură, greutatea acestei meniri.

Este suficient să ne referim la anul electoral în care ne aflăm și care a debutat „triumfal” prin ordonanța de urgență prin care au fost comasate alegerile locale cu cele pentru Parlamentul European.

Într-o variantă a acestei ordonanțe care a fost supusă consultării, se menționa în nota de fundamentare că *decizia de a cumula cele două categorii de alegeri are la bază influența pe care aleșii locali o au asupra alegătorilor, astfel încât, cumulându-le, se va asigura o prezență consistentă la vot, ceea ce este favorabil pentru alegerile europarlamentare.*

Am citat din memorie ideea aceasta, care mărturisim că ne-a produs o mare nedumerire. Ne-am amintit că au fost personaje politice care au fost condamnate pentru „infracțiunea” de a fi desfășurat acțiuni prin care să convingă alegătorii să vină la vot. Iar acum o asemenea acțiune nu mai reprezintă o faptă penală, ci una care legitimează Guvernul să cumuleze alegerile. Este fără comentariu. Din fericire, acea parte din motivarea ordonanței de urgență a fost eliminată.

Însă faptul că ea a existat continuă să ne pună întrebări. Și ele privesc modul în care înțeleg să se îndepărteze autoritățile publice de la spiritul normelor constituționale și al instituțiilor pe care acestea le reglementează.

² Decizia CCR nr. 1189/2008, publicată în M. Of. nr. 787/25 noiembrie 2008.

Cât privește „comasarea”, Curtea Constituțională, prin **Decizia nr. 51 din 25 ianuarie 2012**³, a invocat **Codul bunelor practici în materie electorală** – Linii directe și raport explicativ, adoptat de **Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept în cadrul celei de-a 52-a Sesiuni Plenare (Veneția, 18-19 octombrie 2002)**, act care accentuează mai ales **stabilitatea unor reguli mai speciale ale dreptului electoral**, precum și jurisprudența CEDO, care a reținut că, „*în ordinea lor juridică internă, statele contractante pot supune exercițiul dreptului la vot și pe cel al dreptului la eligibilitate unor condiții cărora, în principiu, dispozițiile art. 3 nu le sunt potrivnice. [...] Curtea trebuie să se asigure că asemenea condiții să nu fie de natură a aduce atingere însăși substanței acestor drepturi, privându-le astfel de efectivitatea lor, că ele urmăresc un scop legitim și că mijloacele folosite pentru realizarea lor nu sunt disproporționate; în special, asemenea condiții și restricții nu trebuie, practic, să anihileze libera exprimare a opiniei poporului în alegerea corpului legislativ*” (cauza *Mathieu-Mohin și Clerfayt* împotriva Belgiei, din 2 martie 1987, paragraful 52).

Pentru aceste considerente și altele care se regăsesc dezvoltate în decizia amintită, Curtea Constituțională a declarat neconstituțională **Legea privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale și a alegerilor pentru Camera Deputaților și Senat din anul 2012**.

Schimbarea de viziune materializează un *revirement jurisprudențial* care, în opinia noastră, nu slujește democrației.

5. În loc de concluzii, afirmăm nădejdea noastră că înțelepciunea poporului va ieși învingătoare în confruntarea cu „năravurile” clasei politice și cu toate metehnele care, voit sau nevoit, ar putea afecta libertatea și corectitudinea alegerilor. Încheiem invocându-l pe Abraham Lincoln, al șaisprezecelea președinte al Statelor Unite, care spunea că *votul este mai puternic decât glonțul*. Prin el apărăm democrația și statul de drept.

³ Publicată în M. Of. nr. 90 din 3 februarie 2012.

Contenciosul contravențional, între dreptul penal material, procedura civilă și procedura penală

Conf. univ. dr. **Mircea URSUȚA**¹
Facultatea de Drept, Universitatea din Oradea
Avocat, Baroul Bihor

Abstract

The biggest problem of interpretation in contraventional law is given by the choice of matter to complete the often lacunae provisions of Government Ordinance no. 2/2001. If initially, the framework law was supplemented only with the provisions of the civil procedure code, by Law no. 76/2012 criminal law was also introduced as a complementary matter.

If theoretically the criminal law is applied with regard to the provisions of the material contraventional law while the civil procedure completes the procedural provisions of the framework law, in reality, however, in many situations the provisions of the criminal procedure are applied directly or indirectly.

That's why we tried to briefly identify what kind of complementary rules apply in the matter of contravention law.

Keywords: *misdemeanor law, criminal law, civil procedure, criminal procedure.*

1. Considerații introductive

Dreptul contravențional este o ramură a dreptului care „importă” instituții juridice ale mai multor ramuri fundamentale ale dreptului². Ilustrativ este art. 47 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor³, care prevede că legea-cadru în materie se completează cu dispozițiile Codului penal și ale Codului de procedură civilă, după caz.

În raport de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în materie, făcând trimitere fie și numai la Hotărârea *Anghel împotriva României* din 2007⁴, care a „remodelat” contenciosul contravențional, în acest domeniu urmează să se aplice și instituții ale procedurii penale – spre exemplu, prezumția de nevinovăție este un

¹ E-mail: mircea.ursuta@gmail.com.

² Pentru detalii, a se vedea M. Ursuța, *Este dreptul contravențional un rezultat al fragmentării dreptului administrativ? Scurte considerații*, în *Dreptul* nr. 3/2017, pp. 55-59.

³ Publicată în M. Of. nr. 410 din 25 iulie 2001.

⁴ Hotărârea *Anghel împotriva României* din 4 octombrie 2007.

principiu specific dreptului procesual penal și nu celui material cu care dreptul contravențional se completează în raport de legislația în vigoare.

Dintr-o altă perspectivă, dreptul contravențional este privit tradițional ca parte a dreptului administrativ și ca o formă particulară a contenciosului administrativ, iar dispozițiile cu privire la executarea sancțiunii amenzii contravenționale se completează cu dispozițiile Codului de procedură fiscală.

Iată că, la o simplă privire asupra realității legislative, jurisprudențiale și doctrinare, astăzi dreptul contravențional și, implicit, contenciosul contravențional presupun completarea prevederilor lacunare ale dreptului pozitiv în materie (O.G. nr. 2/2001) cu dispoziții legale și interpretări doctrinare aparținând celor mai multe ramuri ale dreptului.

Cea mai grea problemă a dreptului contravențional este identificarea materiei (ramurii de drept) care trebuie aplicată în completarea prevederii din dreptul pozitiv contravențional. Problema este dificilă și din perspectiva faptului că un judecător „civilist” poate fi chemat uneori să aplice norme și principii ale dreptului penal și chiar ale procedurii penale.

2. O.G. nr. 2/2001 și procedura civilă

Art. 47 al O.G. nr. 2/2001 prevedea, încă din forma sa inițială, că dispozițiile legii-cadru în materia contravențiilor se întregesc cu cele ale procedurii generale extrapenale. De altfel, prevederea se regăsea anterior în art. 46 ale Legii nr. 32/1968 privind stabilirea și sancționarea contravențiilor, lege care prevedea că „dispozițiile prezentei legi se întregesc cu dispozițiile Codului de procedură civilă, care se aplică în mod corespunzător” și chiar în primul act normativ „nepenal” de reglementare a domeniului contravențional, Decretul nr. 184/1958 pentru reglementarea sancționării contravențiilor⁵, care prevedea în art. 43 că „dispozițiile prezentului decret se întregesc cu dispozițiile Codului de procedură civilă și cu dispozițiile legii pentru urmărirea și încasarea impozitelor, taxelor și oricăror alte venituri ale bugetului Republicii Populare Române”.

Problema completării dreptului contravențional cu procedura civilă a fost amplu analizată în doctrina juridică din ultima jumătate de secol, astfel încât nu considerăm că trebuie să insistăm asupra acesteia în prezentul material⁶.

Trebuie însă să precizăm aici că au existat voci în doctrină care au apreciat că, fiind vorba de un ilicit ce decurge din penal și se aseamănă cu infracțiunea, dreptul completator ar trebui să fie procedura penală, iar competența de judecată în materie ar trebui să revină instanțelor penale⁷.

⁵ Publicat în B. Of. nr. 25 din 21 mai 1954.

⁶ Pentru detalii cu privire la completarea O.G. nr. 2/2001 cu dispozițiile procedurii civile în procedura de soluționare a plângerilor contravenționale, a se vedea M. Ursuța, *Procedura contravențională*, ed. a III-a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2010, pp. 235-301.

⁷ O. Podaru, R. Chiriță, I. Pășculeț, A. Bachis, *Regimul juridic al contravențiilor – O.G. nr. 2/2001 comentată*, ed. a 5-a, p. 11, unde se arată că „este cel puțin bizară opțiunea legiuitorului român,

Ne menținem opinia exprimată chiar în teza de doctorat prin care am arătat că, în consonanță cu tot trendul european actual, soluția cea mai logică și normală este soluționarea plângerilor contravenționale de către instanțele civile, iar partea procedurală a dreptului contravențional ce se regăsește în O.G. nr. 2/2001 trebuie întregită cu dispozițiile procedurii civile⁸, însă cu excepțiile pe care le vom arăta în continuare.

Ilustrative în logica noastră sunt și considerentele recentei Decizii RIL nr. 16/2023⁹, în care, analizând compatibilitatea procedurii contravenționale cu cea civilă, Instanța Supremă a arătat că „nu s-ar mai putea vorbi de un proces echitabil dacă, fără un motiv justificat, persoana acuzată de săvârșirea unei contravenții ar fi pusă într-o situație mai dezavantajoasă din punct de vedere procesual, chiar prin raportare la un reclamant dintr-un litigiu de drept comun, în condițiile în care, dimpotrivă, garanțiile procesuale ar trebui asigurate la un nivel superior”.

3. O.G. nr. 2/2001 și dreptul administrativ

Deși dreptul contravențional este studiat în toate facultățile de drept în cadrul dreptului administrativ, o analiză atentă cu privire la normele legale aplicabile contenciosului contravențional ne arată că nu prea putem identifica norme ale dreptului administrativ aplicabile în materie contravențională.

Practic, sediul materiei contravenționale se regăsește în O.G. nr. 2/2001, care se completează cu dreptul penal sub aspect material și procedura civilă, cel puțin în materia soluționării plângerilor contravenționale.

Procesul-verbal contravențional, deși este tratat ca un act administrativ de către doctrină, în realitate prezintă particularități semnificative, fiind înainte de anul 1958 un act de procedură penală: nu poate fi revocat, nu se bazează pe criteriul oportunității, nulitatea este absolută și relativă etc.¹⁰ Mai degrabă procesul-verbal contravențional are un dublu rol: de „act de acuzare” și de „mijloc de probă” în cadrul procedurii contravenționale, astfel cum vom arăta într-o secțiune ulterioară a prezentului material.

Procedura contravențională prezintă, la rândul său, particularități care o apropie mai degrabă de procedura penală decât de procedura contenciosului administrativ care, deși este o procedură ce implică drept public, este guvernată de principiul disponibilității și „supusă” procedurii civile. În oglindă, procedura contravențională „importă” elemente specifice procedurii penale, cum sunt, spre exemplu, prezumția

exprimată în articolul 47 din prezenta ordonanță, de a aplica în materie contravențională dispozițiile de drept procesual civil”.

⁸ M. Ursuța, M. Ursuța, *Procedura contravențională*, ed. a III-a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2010, pp. 42-47.

⁹ Publicată în Monitorul Oficial nr. 112 din 8 februarie 2024. Prin această decizie s-a stabilit: „În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 31 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, stabilește că: În ipoteza formulării unei plângeri contravenționale, dispozițiile legale mai sus invocate nu exclud de la aplicare prevederile art. 204 alin. (1) din Codul de procedură civilă”.

¹⁰ Pentru detalii, a se vedea M. Ursuța, *Procedura contravențională*, ed. a III-a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2010, pp. 208-235.

de nevinovăție sau principiul oficialității. De altfel și calea de atac este apelul, specific și procedurii penale, în timp ce calea tradițională de atac în materie de contencios administrativ a rămas recursul, soluție legislativă pe care am criticat-o cu altă ocazie¹¹.

4. O.G. nr. 2/2001 și dreptul penal material

Deși contravenția a fost a treia parte a ilicitului penal o lungă perioadă de timp, la „dezincriminarea” din anul 1954 nu s-a mai păstrat nicio trimitere la prevederile dreptului penal. Nici Legea nr. 32/1968 n-a prevăzut nimic în acest sens, soluția fiind păstrată și în O.G. nr. 2/2001.

Evoluția jurisprudenței, mai ales ulterior intrării în vigoare a O.G. nr. 2/2001 și pronunțării hotărârii Curții Europene a Drepturilor Omului în 4 octombrie 2007 în cauza *Anghel împotriva României*, a condus la o „regândire” a materiei contravenționale și, finalmente, la modificarea prin Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Noului Cod de procedură civilă a art. 47 din O.G. nr. 2/2001, articol care, în forma modificată, prevede azi: „Dispozițiile prezentei ordonanțe se completează cu dispozițiile Codului penal și ale Codului de procedură civilă, după caz”.

Întrebarea care se ridică, în mod legitim, este ce trebuie să înțelegem prin expresia „după caz” utilizată de legiuitor.

Răspunsul ar trebui să fie unul simplu: dispozițiile de drept material urmează să se completeze cu cele ale dreptului penal, iar dispozițiile de procedură trebuie să se completeze cu cele ale procedurii civile.

Realitatea însă nu este așa simplă. Dacă din perspectiva dreptului material nu ar trebui să avem probleme, dispozițiile dreptului penal material întregind, în mod natural, prevederile de drept material contravențional, în materia procedurii, așa cum vom vedea, în anumite situații vom fi nevoiți să „importăm” prevederi ale dreptului procesual penal.

Până acolo însă, apreciem că se impune o trecere în revistă a dispozițiilor completatoare ale dreptului penal referitoare la aspectele de drept material ale regimului juridic al contravențiilor.

În primul rând, contravenția fiind la origine o faptă penală și, astăzi, singurul ilicit ce vizează întreaga comunitate¹², urmează regimul juridic al infracțiunii.

În acest sens, condițiile de tipicitate și elementele constitutive sunt cele din dreptul penal material. Chiar dacă completarea cu dreptul penal material a fost formal recunoscută doar în anul 2013, în realitate și anterior acestui moment, instanțele de contencios contravențional au analizat existența/inexistența faptei, precum și condițiile de răspundere a autorului ei prezumat tot prin raportare la normele penale.

Tentativa și participația sunt alte instituții de drept penal care pot influența condițiile răspunderii contravenționale, chiar dacă, teoretic, tentativa nu se sancționează în

¹¹ M. Ursuța, *Recurs vs apel în contencios administrativ. Tradiție vs avantaje*, în RRDJ nr. 1/2022, pp. 558-567.

¹² Pentru asemănări și deosebiri între contravenție și infracțiune, a se vedea M. Ursuța, *Procedura contravențională*, ed. a III-a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2010, pp. 97-104.

contravențional, soluția fiind identică în ceea ce privește instigarea sau complicitatea. Dezvoltarea socială și sancționarea unor contravenții din ce în ce mai „tehnice” pot impune însă, în viitor, o regândire a unor „axiome” ale dreptului contravențional.

Instituția care permite cel mai bine observarea asemănărilor între dreptul penal și cel contravențional este aplicarea legii penale/contravenționale mai favorabile, în condițiile art. 15 alin. (2) din Constituția României, recenta perioadă pandemică oferind câteva exemple concrete despre modul de aplicare a legii contravenționale mai favorabile¹³.

Prescripția este tot o instituție de drept penal, ale cărei reguli completează dispozițiile dreptului penal material. În acest context, la un moment dat, s-ar putea ridica în practică întrebarea legitimă dacă în materie contravențională nu trebuie aplicat și termenul de prescripție penală specială prevăzut de art. 155 alin. (4) din Codul penal? Dacă se va ajunge la concluzia că acest text legal este aplicabil în materie contravențională, sistemul va suferi un veritabil „șoc” întrucât este greu de crezut că o întregă procedură contravențională se poate derula sub un an de zile, cât ar fi termenul special de prescripție în majoritatea situațiilor – dublul termenului de 6 luni prevăzut de art. 13 din O.G. nr. 2/2001.

5. Dreptul contravențional și procedura penală

Deși subiectul a fost tratat în doctrină doar tangențial, de obicei prin raportare la aplicarea jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la „acuzăția în materie penală” pentru țara noastră, Hotărârea *Anghel împotriva României* fiind cea mai relevantă, la o analiză chiar și superficială asupra contenciosului contravențional ajungem la concluzia că procedura penală se aplică și „direct” și „indirect” în cadrul procedurii contravenționale.

În ceea ce privește aplicarea directă, prezumția de nevinovăție este cel mai bun exemplu. Această prezumție este un principiu de drept procesual și nu de drept penal și este recunoscută în zeci de mii de hotărâri judecătorești de către instanțele române. Prezumția de nevinovăție este regăsită în practică în special ulterior Hotărârii *Anghel împotriva României* ca o „contragreutate” pentru prezumția de legalitate a procesului-verbal contravențional, înrădăcinată în practica instanțelor noastre ulterior anului 1958, anul „dezincriminării contravențiilor”.

Un alt principiu de procedură penală care se aplică direct este principiul oficialității care guvernează procedura penală. Acest principiu se aplică, în practică, și în procedura judiciară, nu numai în cea de constatare și sancționare a contravențiilor.

Pentru a înțelege, să luăm un exemplu edificator: un cetățean formulează o plângere contravențională, solicitând înlocuirea amenzii cu sancțiunea avertismentului.

¹³ M. Ursuța, *Efectele Deciziei Curții Constituționale nr. 152 din 6 mai 2020 în materia contravențiilor la regimul stării de urgență*, în Revista de drept public nr. 1-2/2020, pp. 37-45. Pentru detalii cu privire la aplicarea legii contravenționale mai favorabile, a se vedea M. Ursuța, *Decontravenționalizarea și aplicarea legii contravenționale mai favorabile. Aspecte teoretice și practice*, în Dreptul nr. 8/2020, pp. 98-114.

Instanța, în temeiul art. 17 din O.G. nr. 2/2001, constată un caz de nulitate absolută a procesului verbal – spre exemplu, lipsa datei, nedescrierea faptei, lipsa semnăturii sau a numelui agentului constatator.

Ce va face instanța? Dacă va aplica strict procedura civilă, va trebui să înlocuiască amenda cu avertisment, confirmând indirect un act nul, deoarece va trebui să se conformeze principiului disponibilității. În realitate însă, majoritatea instanțelor vor admite plângerea și vor anula procesul-verbal în discuție, făcând aplicarea, chiar inconstientă, a principiului oficialității și depășind limitele investiției instanței.

Pe de altă parte, o analiză atentă a dispozițiilor O.G. nr. 2/2001 ne relevă mai multe situații în care instanța contravențională are atribuții specifice, apropiate de procedura penală, dintre care amintim exemplificativ: posibilitatea de a invoca din oficiu anumite nulități specifice materiei contravenționale (art. 17), obligația de a administra toate probele necesare pentru verificarea „legalității și temeiniciei procesului-verbal contestat” [art. 34 alin. (1)], controlul inclusiv cu privire la aplicarea și executarea sancțiunilor principale și complementare [art. 32 alin. (2)].

În fine, un al caz de aplicare directă a procedurii penale în cadrul materiei contravenționale îl reprezintă „adoptarea” apelului drept unică cale de atac. Chiar dacă în materia contenciosului administrativ a rămas recursul ca singură cale de atac, evidența naturii penale a contravențiilor nu a putut fi ignorată la momentul intrării în vigoare a actualului Cod de procedură civilă. Pe de altă parte, s-a păstrat și soluția din vechea legislație în sensul în care calea de atac poate fi motivată și oral, direct în fața instanței de apel.

Procedura penală este aplicată și indirect în cadrul contenciosului contravențional, guvernând chiar și „inconstient” litigiile contravenționale. Pentru a înțelege acest lucru, trebuie să pornim de la premisa că litigiul contravențional are ca finalitate stabilirea existenței sau inexistenței unei contravenții și a vinovăției/nevinovăției unei persoane și nu legalitatea și temeinicia procesului-verbal, cum se exprimă, axiomatic, majoritatea doctrinei.

Verificarea legalității procesului-verbal este doar o primă etapă în cadrul soluționării unei plângeri contravenționale și nu chiar obiectul acesteia. Raționamentul este confirmat de majoritatea hotărârilor din practica judiciară în care se analizează primordial condițiile de legalitate ale actului sancționator. Doar dacă instanța constată că au fost respectate toate condițiile formale ale procesului-verbal, trece mai departe și analizează condițiile faptei și ale răspunderii presupusului autor identificat în procesul-verbal.

Cele arătate mai sus seamănă izbitor cu derularea unui proces penal, proces în care însă procedura este doar mai „stufoasă”. În esență, etapa analizei procesului-verbal de contravenție seamănă cu procedura camerei preliminare din procedura penală, în timp ce analiza condițiilor cu privire la răspunderea contravențională seamănă cu judecata „pe fond” în materie penală.

Dacă mergem cu analiza mai departe, vom observa că regimul nulităților din procedura contravențională se aseamănă mult mai mult cu procedura penală decât cu dreptul administrativ sau procedura civilă.

Atât dreptul pozitiv, cât și doctrina sau practica recunosc clasificarea nulități absolute/nulități relative¹⁴, iar incidența acestora se verifică cu privire la o procedură de întocmire a procesului-verbal contravențional, anterioară sesizării instanței, astfel încât e greu de argumentat aplicarea unor dispoziții din procedura civilă unei proceduri extrajudiciare.

Diferența evidentă între cele două proceduri este dată de modalitatea de sesizare a instanței: dacă în materie penală parchetul este cel care dispune, de regulă¹⁵, trimiterea în judecată a unuia sau mai multor inculpați, în procedura contravențională, un agent al statului întocmește un act (procesul-verbal contravențional) prin care stabilește că o persoană este responsabilă de comiterea unei contravenții și aplică o sancțiune principală și posibil una sau mai multe sancțiuni complementare.

Persoana sancționată prin procesul-verbal contravențional poate să accepte acest „act de acuzare” în situația în care raportul procedural contravențional se definitivează sau poate să conteste actul de acuzare în fața unei instanțe de judecată pe calea plângerii contravenționale.

Odată declanșată procedura contravențională, procesul-verbal îndeplinește un dublu rol în fața instanței: acela de act de acuzare, dar și acela de mijloc de probă. În ceea ce privește valoarea probatorie a procesului-verbal contravențional, aceasta depinde de constatarea sau nu în mod direct a contravenției – dacă agentul constată direct contravenția procesul-verbal, are forța probantă dată de constatările personale ale unui agent al statului. Dacă însă procesul-verbal nu s-a încheiat pe baza constatărilor personale ale agentului constator, acesta este obligat ca, pe lângă procesul-verbal, să depună în instanță probe pentru susținerea stării de fapt reținute în cadrul acestuia.

În cazul în care instanța constată că procesul-verbal nu este încheiat pe baza unor constatări personale ale agentului constator și nici nu s-au depus probe concludente pentru demonstrarea stării de fapt reținute în cuprinsul actului de acuzare, este obligată să dea eficiență principiului prezumției de nevinovăție și să anuleze procesul-verbal.

Din această perspectivă simplă, procesul-verbal contravențional se conturează ca un veritabil act de acuzare similar rechizitoriului din procedura penală. Spre deosebire de procedura penală, în situația în care persoana sancționată îl acceptă, nu mai are loc nicio judecată, iar cele consemnate în procesul-verbal se „definitivează”.

Dacă însă persoana sancționată nu-l acceptă, acesta declanșează un control judecătoresc în cadrul căruia procesul-verbal reprezintă atât un act de acuzare, cât și un mijloc de probă în cazul în care se bazează pe constatările personale ale agentului constator.

În cadrul procedurii judiciare, instanța va analiza cu prioritate aspectele de legalitate ale „actului de acuzare” și abia după ce va constata că acesta este legal îi va analiza și forța probantă. Totodată, instanța va avea în vedere și celelalte probe administrate de ambele părți și va tranșa litigiul aplicând normele de drept penal incidente sub aspectul „fondului” raporturilor contravenționale.

¹⁴ În materia dreptului administrativ, distincția nulitate absolută/relativă nu prezintă relevanță.

¹⁵ Există și posibilitatea sesizării cu un acord de recunoaștere a vinovăției sau situația admiterii plângerii împotriva soluției procurorului cu reținerea cauzei spre soluționare de către instanța penală.