



PARLAMENTUL ROMÂNIEI

EXPUNERE DE MOTIVE

I. Precizări prealabile

Instanțele de judecată se confruntă permanent cu un volum semnificativ de cereri și căi de atac caracterizate prin următoarele elemente:

- sunt informe, neinteligibile, lipsite de sintaxa frazei sau de logica minimă a argumentației, astfel încât fac inutilă orice încercare de înțelegere și de calificare juridică a obiectului și scopului demersului judiciar;
- sunt vădit inadmisibile, întrucât nu se circumscriu în mod evident competenței instanței, cum sunt, spre exemplu, apelurile sau recursurile declarate împotriva hotărârilor în privința cărora legea prevede expres că nu sunt supuse unei asemenea căi de atac, recursurile declarate împotriva hotărârilor definitive ori căile de atac exercitate împotriva hotărârilor care, în exprimarea legii, sunt date fără cale de atac sau nu supuse niciunei căi de atac;
- sunt identice cu cereri care au fost examinate anterior și care nu conțin niciun element de noutate față de cererile anterioare.

Înregistrarea pe rolul instanțelor, ca dosare, a cererilor menționate presupune angrenarea sistemului judiciar în soluționarea cauzelor respective, prin constituirea fizică a dosarului, întocmirea și comunicarea tuturor actelor procedurale, precum emiterea citațiilor, întocmirea și comunicarea încheierilor și a hotărârii finale. Toate aceste operațiuni presupun angajarea de cheltuieli bugetare, precum cele pentru hârtie, imprimare și comunicarea prin poștă, cu scrisoare recomandată, cu confirmare de primire, în plic închis,

Grevarea bugetului prin efectuarea cheltuielilor menționate nu poate fi asociată scopului real al actului de justiție, în condițiile în care, la o analiză macroscopică, finalitatea acestor cereri se rezumă la respingerea lor, ca informe sau inadmisibile. Pe lângă faptul că reprezintă o grevare a bugetului instanțelor, angrenarea sistemului judiciar în soluționarea acestor cereri generează o încărcare excesivă a rolului instanței, care se răsfrânge negativ atât asupra duratei de soluționare a celorlalte veritabile litigii aflate pe rol, cât și asupra timpului alocat de judecător analizei și soluționării cauzelor cu care este investit.



PARLAMENTUL ROMÂNIEI

II. Aspecte referitoare la activitatea Secției I civile a Înaltei Curți de Casație și Justiție

În activitatea Secției I civile, din 2019 și până în luna octombrie 2020, au fost înregistrate și soluționate 1.167 de cereri de tipul celor menționate la pct. I, dintre care: **1.109 cereri formulate de aceeași persoană fizică** (534 de recursuri și 575 de revizui); **58 de cereri formulate de alte 4 persoane fizice**. Potrivit Raportului de activitate al Înaltei Curți de Casație și Justiție, în anul 2019 Secția I civilă a avut pe rol 4.026 dosare, iar, în perioada 1 ianuarie - 30 septembrie 2020, a avut pe rol 3.772 de dosare. Astfel, cele **1.167 de cereri menționate reprezintă aproximativ 15% din volumul de activitate din perioada respectivă**.

III. Aspecte referitoare la activitatea completurilor de 5 judecători ale Înaltei Curți de Casație și Justiție

1. Competența completurilor de 5 judecători

Potrivit art. 24 din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară:

„Art. 24. – (1) Completele de 5 judecători judecă apelurile împotriva hotărârilor pronunțate în primă instanță de Secția penală a Înaltei Curți de Casație și Justiție, judecă recursurile în casație împotriva hotărârilor pronunțate în apel de completele de 5 judecători după admiterea în principiu, soluționează contestațiile împotriva încheierilor pronunțate în cursul judecății în primă instanță de Secția penală a Înaltei Curți de Casație și Justiție, soluționează cauzele în materie disciplinară potrivit legii și alte cauze date în competența lor prin lege.

(2) Completurile de 5 judecători soluționează și recursurile împotriva hotărârilor de respingere a cererilor de sesizare a Curții Constituționale, pronunțate de un alt complet de 5 judecători.”

În materie civilă, potrivit art. 24 alin.(1) și (2) din Legea nr. 304/2004, completurile de 5 judecători în materie civilă soluționează:

a) cauzele în materie disciplinară potrivit legii, respectiv:

- conform art. 51 alin. (3) din Legea nr.317/2004, recursul exercitat împotriva hotărârilor secțiilor Consiliului Superior al Magistraturii prin care s-a soluționat acțiunea disciplinară;



PARLAMENTUL ROMÂNIEI

- conform art. 52 alin. (1¹) din Legea nr.317/2004, contestația formulată împotriva hotărârilor secțiilor Consiliului Superior al Magistraturii prin care se dispune suspendarea din funcție a magistratului pe perioadă procedurii disciplinare în temeiul art. 52 alin. (1) din lege.
- b) recursurile împotriva hotărârilor de respingere a cererilor de sesizare a Curții Constituționale pronunțate de un alt complet de 5 judecători;
- c) alte cauze date în competența lor prin lege.

Se circumscriu sintagmei „alte cauze date în competența lor prin lege” cauzele date expres în competența completurilor de 5 judecători, cum sunt cele prevăzute de art. 136 alin. (3), art. 410, art. 421 alin.(2) și art. 513 alin.(6) din Codul de procedură civilă [conflictul de competență dintre două secții non-penale ale Înaltei Curți de Casație și Justiție; recursul împotriva hotărârii prin care una dintre secțiile non-penale ale Înaltei Curți de Casație și Justiție ia act de renunțarea la dreptul pretins; recursul împotriva hotărârii prin care una dintre secțiile non-penale ale Înaltei Curți de Casație și Justiție constată perimarea; recursul împotriva hotărârii prin care una dintre secțiile non-penale ale Înaltei Curți de Casație și Justiție soluționează cererea de revizuire pentru hotărâri potrivnice].

2. Căi de atac inadmisibile înregistrate pe rolul completurilor de 5 judecători

În activitatea completurilor de 5 judecători, în decursul timpului, a fost înregistrat un număr semnificativ de cereri și căi de atac de tipul celor prevăzute la pct. I, care au încărcat în mod nejustificat rolul acestei formațiuni de judecată. Spre exemplu, din 2019 și până în luna octombrie 2020: (i) pe rolul completurilor de 5 judecători în materie penală au fost înregistrate 169 căi de atac vădit inadmisibile, exercitate de 3 persoane fizice; (ii) pe rolul completurilor de 5 judecători în materie civilă au fost înregistrate 43 căi de atac inadmisibile, exercitate, în cvasi-totalitatea lor, de aceeași persoană fizică.

Raportat la totalul de 585 de dosare aflate pe rol în anul 2019 și cele 615 dosare pe rol în perioada 1 ianuarie – 30 septembrie 2020, aceste căi de atac vădit inadmisibile reprezintă 17% din volumul de activitate. Cvasi-totalitatea cauzelor respective a fost generată de cereri formulate de aceleași subiecte de drept (persoane fizice), care au sesizat instanța, în mod succesiv, cu cereri vădit inadmisibile, cu conținut identic / informe / lipsite de orice structură sau neinteligibile.



PARLAMENTUL ROMÂNIEI

Spre exemplu, este de observat că, dintre cele 20 de cauze aflate pe rolul Completului de 5 judecători – Penal 1 – 2020 în ședința publică din 7 septembrie 2020, 90% erau cereri vădit inadmisibile formulate succesiv de aceleași subiecți de drept (17 căi de atac inadmisibile formulate de aceeași persoană fizică și 1 cale de atac inadmisibilă formulată de o altă persoană fizică).

Deși nu se caracterizează prin complexitate, aceste cauze reprezintă o încărcare suplimentară și nejustificată a activității Înaltei Curți de Casație și Justiție cu consecințe negative atât din perspectiva cheltuielilor bugetare angajate pentru întocmirea și comunicarea actelor de procedură, cu precădere a celor aferente costului serviciilor poștale, cât și asupra duratei procedurilor judiciare în celelalte cauze care sunt date în competența completurilor de 5 judecători în materie penală și non-penală.

Subliniem faptul că, la momentul prezentei propuneri, pe rolul completurilor de 5 judecători trenează, în continuare, un volum foarte mare de cereri și căi de atac de tipul celor menționate la pct.1, care sunt exercitate de aceleași 4-5 persoane fizice.

IV. Concluzii

Înregistrarea pe rolul instanțelor și judecarea unor asemenea cereri generează cheltuieli bugetare nespecifice finalității actului de justiție, care presupune existența unei veritabil demers judiciar, iar nu a unui simulacru de cerere dedusă judecății.

Cheltuielile bugetare și volumul de activitate aferente judecării acestor cereri se răsfâng cu precădere asupra Înaltei Curți de Casație și Justiție, deși rolul constituțional fundamental al Instanței Supreme este de a asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești (conform art. 126 alin. 3 din Constituție), iar nu de a fi angrenată în soluționarea unor cereri și căi de atac de genul celor vizate de prezenta propunere. Cu toate că astfel de situații se regăsesc la nivelul tuturor secțiilor Instanței Supreme, se cuvine a fi subliniat faptul că, potrivit celor reliefate anterior, ele se repercutează în mod negativ cu precădere asupra completurilor de 5 judecători și Secției I civile, determinând prelungirea duratei de soluționare a cauzelor reale aflate pe rolul acestora.

Spre exemplu, la nivelul a Înaltei Curți de Casație și Justiție, pentru perioada 2019 – 30 septembrie 2020, potrivit datelor menționate la pct. II și III, un procent de 15% din cheltuielile bugetare aferente Secției I civile și un procent de 17% dintre cele aferente completurilor de 5 judecători, sunt utilizate în scopul soluționării unor cauze de tipul celor care fundamentează prezenta propunere legislativă.



PARLAMENTUL ROMÂNIEI

Astfel, prin prezentul demers se urmărește degrevarea bugetului instanțelor de efectuarea unor cheltuieli care nu sunt în acord cu finalitatea actului de justiție, ca serviciu public, precum și promovarea unor măsuri care au potențialul de a reduce durata procedurilor judiciare în cazul instanțelor care se confruntă cu un volum excesiv de cereri de natura celor ce fac obiectul propunerii legislative.

V. Propuneri

Prin prezentul proiect de lege, se propune amendarea Legii nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă și a Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, prin introducerea unor dispoziții prin care să fie instituită o procedură administrativ-judiciară sumară în cadrul căreia cererile de genul celor menționate la pct. I-III să fie înregistrate pe rolul instanței, pentru a primi dată certă, dar să nu fie introduse în sistemul informatic de evidență a dosarelor și să nu fie repartizate aleatoriu completurilor de judecată, ci să se procedeze la clasarea lor. O asemenea procedură sumară ar evita încărcarea activității completurilor de judecată cu cereri de tipul celor evidențiate. Viciile cererilor care au generat situațiile prezentate sunt atât de evidente, încât nu este necesar ca ele să ajungă pe masa completului de judecată pentru a fi respinse, ca informe sau inadmisibile. Față de lipsa cerințelor minime necesare ori în considerarea caracterului șicanator sau denigrator al cererilor în discuție, procedura administrativ-judiciară propusă, în cadrul căreia aprecierea aparține unui judecător – conducător al instanței – oferă suficiente garanții din perspectiva dreptului de acces la justiție, inclusiv pentru argumentele expuse în continuare.

Articolul 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene garantează dreptul la un proces echitabil, iar unul dintre elementele fundamentale ale acestuia este dreptul de acces la o instanță, aplicabil atât acuzațiilor în materie penală, cât și drepturilor și obligațiilor civile. Dreptul de acces la instanță nu este însă unul absolut, ci poate suferi limitări, care însă nu trebuie să afecteze esența dreptului. Spre exemplu, în jurisprudența CEDO, s-a reținut că, sub rezerva imperativului de a nu fi afectată „însăși esența dreptului”¹, dreptul de acces la justiție nu este încălcat prin impunerea unor limite de timp rezonabile, ceea ce poate favoriza buna administrare a actului de justiție, ori prin obligația de a plăti taxe judiciare, care poate conduce la eliminarea cererilor neîntemeiate sau poate fi justificată din motive bugetare.

¹ CEDO, cauza Ashingdane/Regatul Unit, nr. 8225/78, 28 mai 1985, alineatul 57



PARLAMENTUL ROMÂNIEI

De asemenea, dreptul de acces la instanță în conformitate cu legislația Uniunii Europene nu este unul absolut și poate fi limitat prin proceduri naționale care să asigure administrarea eficientă a actului de justiție. Restricțiile dreptului de acces la justiție sunt permise în cazul în care au un scop legitim, sunt proporționale și nu afectează esența dreptului.

Propunerea legislativă are un scop legitim, întrucât urmărește instituirea unei proceduri care să conducă la o mai bună administrare a actului de justiție, prin degrevarea instanțelor – care se confruntă cu o asemenea situație – de volumul excesiv de cereri informale / vădit inadmisibile / repetitive / șicanatoare, care nu îndeplinesc cerințele minime și de bun-simț ale unui demers judiciar, care să poată fi dedus judecății.

Proporționalitatea măsurii propuse este necesar să fie privită în corelație cu cerința de a nu fi afectată însăși esența dreptului, întrucât, în situațiile expuse, viciile evidente și macroscopice ale cererilor vizate nu permit decelarea unui drept dedus judecății, deoarece fie sunt neinteligibile, lipsite de sintaxa frazei și logica minimă necesară, fie reprezintă, prin repetitivitate, o hărțuire a instanțelor cu cereri al căror scop și finalitate nu pot fi asociate unei veritabile acțiuni în justiție, care să supună judecătorului un rezonabil drept sau interes legitim în înțelesul comun și de bun-simț al conduitei procesuale de bună-credință. Or, în condițiile în care nu poate fi identificat în mod rezonabil un drept sau interes legitim dedus judecății, măsura propusă nu reprezintă o afectare a esenței dreptului și este proporțională cu scopul urmărit, și anume interesul public de bună administrare a actului de justiție.

Un argument solid în susținerea propunerii legislative rezidă în faptul că procedura administrativ-judiciară propusă este similară celei instituite la nivelul Curții Europene a Drepturilor Omului („CEDO”). Astfel, constatând faptul că peste 95% dintre cererile individuale înregistrate pe rolul Curții erau respinse fără să fie examinate pe fond, pentru că nu îndeplineau unul din criteriile de admisibilitate, s-a apreciat „această situație generează o dublă frustrare.

Pe de o parte, având obligația de a răspunde fiecărei cereri, Curtea nu are posibilitatea de a se concentra, în termene rezonabile, pe cauzele care necesită o examinare pe fond, iar acest lucru nu are utilitate reală pentru justițiabili. Pe de altă parte, acțiunile a zeci de mii de reclamânți sunt respinse fără drept de apel, deseori după ani de așteptare”.



PARLAMENTUL ROMÂNIEI

Pentru remedierea acestei situații într-o manieră care să garanteze o administrare eficientă a justiției, a fost reglementată o procedură sumară, intrată în vigoare la 1 iunie 2010, în cadrul căreia „cererile vădit inadmisibile să fie examinate de un judecător unic, asistat de raportori extrajudiciari, și nu de un comitet format din trei judecători”².

Astfel, prin dispozițiile art. 35 pct. 2-4 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale a fost reglementată această procedură sumară în cadrul căreia nu este înregistrată pe rolul Curții cererea individuală anonimă sau care „este în mod esențial aceeași cu o cerere examinată anterior [...] sau deja supusă unei alte instanțe internaționale de anchetă sau de reglementare și dacă ea nu conține fapte noi” și este „inadmisibilă orice cerere individuală [...], atunci când [...] consideră cererea incompatibilă cu dispozițiile convenției sau ale protocoalelor sale, în mod vădit nefondată sau abuzivă”.

Observație!

Potrivit dispozițiilor constituționale, cu privire la modificarea Codului de procedură civilă, competența decizională aparține camerei Deputaților. În același timp, modificarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară intră în competența decizională a Senatului. În aceste condiții, apreciez că modificarea legii privind organizarea judiciară are prevalență privind reglementarea, astfel încât Camera Deputaților ar trebui să se pronunțe ca primă Cameră sesizată. În mod evident, dispozițiile art. 75 alin. (4) și (5) din Constituția României vor fi respectate și aplicate întocmai.

Pentru toate aceste argumente, a fost întocmită propunerea de Lege pentru completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și a Legii nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă, pe care vă rog să o aprobați în procedură de urgență.

Inițiator,

² Curtea Europeană a Drepturilor Omului - Ghid practic cu privire la condițiile de admisibilitate, p.11 (https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_ROM.pdf)