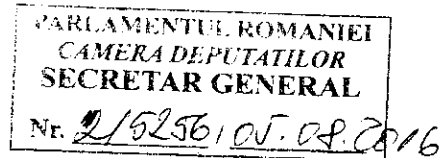




DEPARTAMENTUL PENTRU
RELAȚIA CU PARLAMENTUL



București, 04.08.2016

Nr. 8272/DRP

STIMATE DOMNULE SECRETAR GENERAL,

Vă transmitem, alăturat, în original, punctele de vedere al Guvernului referitoare la:

1. *Propunerea legislativă pentru completarea art.16 din Legea nr.223/2015 privind pensiile militare de stat, inițiată de domnii deputați PSD Adrian Solomon, Irinel Ioan Stativă și Toader Dima (Bp.483/2015, Plx. 37/2016);*

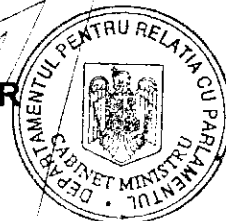
2. *Proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, provenit dintr-o propunere legislativă inițiată de domnul senator UNPR Haralambie Vochițoiu împreună cu un grup de parlamentari PSD, UNPR, neafiliați (Bp. 602/2015, Plx. 225/2016);*

3. *Propunerea legislativă de modificare și completare a Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și al altor acte normative, inițiată de domnul senator PSD Darius-Bogdan Vâlcov și un grup de parlamentari PSD, UNPR (Bp. 413/2014, Plx. 255/2015).*

Cu deosebită considerație,

MINISTRU DELEGAT

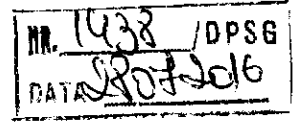
CIPRIAN BUCUR



**DOMNULUI CRISTIAN – ADRIAN PANCIU,
SECRETARUL GENERAL AL CAMEREI DEPUTAȚILOR**



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU



Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă de modificare și completare a Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și al altor acte normative*, inițiată de domnul senator PSD Darius-Bogdan Vâlcov și un grup de parlamentari PSD, UNPR (**Bp. 413/2014, Plx. 255/2015**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare amendarea mai multor acte normative, respectiv *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*¹, *Codul penal*, *Codul de procedură fiscală*, *Ordonanța Guvernului nr. 55/2002*², în scopul perfecționării cadrului legal special în domeniul aplicării și executării măsurilor contravenționale.

¹ *privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare*

² *privind regimul juridic al sancțiunilor prestării unei activități în folosul comunității, cu modificările și completările ulterioare*

II. Observații

1. În ceea ce privește **pct. 1** al inițiativei legislative, învederăm faptul că răspunderea contravențională este esențialmente personală. Astfel, răspunderea contravențională este caracterizată prin aplicarea unei sancțiuni cu efect represiv, spre deosebire de alte forme de răspundere caracterizate prin sancțiuni reparatorii, cum este răspunderea civilă, unde pot fi întâlnite și forme de răspundere obiectivă.

Conform dispozițiilor art. 1 teza a II-a din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*, „*Constituie contravenție fapta săvârșită cu vinovăție, stabilită și sancționată prin lege, ordonanță, prin hotărâre a Guvernului sau, după caz, prin hotărâre a consiliului local al comunei, orașului, municipiului sau al sectorului municipiului București, a consiliului județean ori a Consiliului General al Municipiului București*”.

Potrivit textului propus prin inițiativa legislativă, „*Prin excepție, deținătorul legal al bunului folosit la săvârșirea unei contravenții, răspunde pentru fapta săvârșită cu bunul său, în condițiile legii, în situația în care, la momentul constatării nu poate fi cunoscut făptuitorul, până la proba contrară*”.

Semnalăm că textul este defectuos redactat, acreditând ideea că, deși adevăratul făptuitor nu este cunoscut, răspunderea contravențională este angajată în sarcina deținătorului legal al bunului folosit la săvârșirea unei contravenții. Astfel, textul propus ignoră rolul activ al organului constatator în vederea aflării adevărului și a respectării dispozițiilor legale, precum și caracterul personal al răspunderii contravenționale, ceea ce face necesar ca răspunderea contravențională să fie angajată doar în sarcina persoanei vinovate, în urma administrării mijloacelor de probă necesare, iar nu prin utilizarea unor prezumții legale relative.

De altfel, în practica Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO), s-a subliniat că „*art. 6 paragr. 2 din Convenție cere statelor să includă prezumțiile de temeinicie ale actelor administrative în limite rezonabile, luând în calcul gravitatea mizei*”.

2. Cu privire la **pct. 4** al inițiativei legislative, precizăm că instituirea unor măsuri asigurătorii reprezintă o ingerință în dreptul de proprietate al contravenientului, măsuri constând în indisponibilizarea unor bunuri ale acestuia prin instituirea unui sechestru/popririi asupra lor. De aceea, măsura trebuie să întrunească trei condiții esențiale: să fie prevăzută de lege, să fie proporțională și să urmărească un scop legitim.

Spre deosebire de dreptul comun în materia recuperării creanțelor bugetare, respectiv Codul de procedură fiscală, ce permite instituirea unor astfel

de măsuri înainte de emiterea titlului de creanță, doar atunci există pericolul ca debitorul să se sustragă, să își ascundă ori să își risipească patrimoniul, periclitând sau îngreunând în mod considerabil colectarea, soluția propusă de inițiatori nu circumstanțiază condițiile instituirii unor astfel de măsuri, fiind lipsită de proporționalitate.

3. Referitor la soluția preconizată la **pct. 11** al inițiativei legislative, prin care se propune completarea art. 13 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001* cu un nou alineat, **alin. (1¹)**, conform căruia, în cazul contravențiilor săvârșite de nerezidenți, aplicarea sancțiunii contravenționale se prescrie în termen de 1 an de la data săvârșirii faptei, considerăm că aceasta ar fi trebuit justificată de către inițiatori, prin detalierea motivelor de fapt care ar justifica o astfel de propunere.

De asemenea, având în vedere că aplicarea sancțiunii contravenționale este condiționată de identificarea prealabilă a făptuitorului, instituirea unor termene diferite de prescripție în materia aplicării sancțiunii contravenționale, funcție de calitatea de rezident sau nerezident a făptuitorului, are o utilitate practică extrem de redusă. Singura utilitate a acestei soluții legislative poate apărea doar atunci când este săvârșită o faptă contravențională, fără ca făptuitorul să poată fi identificat pe loc sau când există indicii că acesta ar putea fi un nerezident (spre exemplu, în caz de contravenții rutiere), caz în care procedurile de identificare ar fi mai anevoioase.

Considerăm, însă, că termenul actual de prescripție de 6 luni pentru aplicarea sancțiunii contravenționale are o durată rezonabilă, ținând seama și de împrejurarea că aplicarea sancțiunii contravenționale după o durată mai mare de timp devine inefficientă în raport cu scopul sancțiunii, nemairealizându-se prevenția generală.

Aceeași precizare o facem și în ceea ce privește intenția de modificare a art. 13 alin. (3) din ordonanță, propusă la **pct. 12** al inițiativei legislative, considerând că ar fi fost necesar ca inițiatorii să justifice și să detalieze motivele majorării termenului prevăzut de norma juridică, termenul actual de un an dând expresie, în opinia noastră, scopului sancțiunii contravenționale și realizării prevenției generale.

4. În ceea ce privește soluția preconizată la **pct. 16** al inițiativei legislative, constatarea unei fapte contravenționale nu se poate realiza decât prin procesul-verbal întocmit de persoanele anume prevăzute de actul normativ. Mijloacele tehnice utilizate/operate în constatarea unei contravenții reprezintă mijloace de probă și nu pot înlocui procesul-verbal ca act administrativ supus cenzurii instanței de judecată.

5. Cu privire la **pct. 26** al inițiativei legislative, raportat la necesitatea garantării drepturilor persoanelor și la echitatea și transparența procedurii contravenționale nu poate fi acceptată soluția legislativă de completare a art. 19 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*, cu un nou alin. (5), conform căruia „*Nu poate avea calitatea de martor asistent un alt agent constatator aflat în exercitarea atribuțiilor de serviciu*”, întrucât s-ar afecta, astfel, echilibrul dintre interesele contrare din cadrul procedurii contravenționale.

6. Referitor la **pct. 28** al inițiativei legislative, de modificare a art. 24 alin. (1) din ordonanță, învedereăm că sancțiunea confiscării bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenții este una din principalele sancțiuni contravenționale complementare, aplicarea acesteia urmând a fi dispusă indiferent dacă actul normativ care contravenționalizează o faptă o reglementează în mod expres ori nu.

Rațiunea aplicării obligatorii a unei astfel de sancțiuni constă în preîntâmpinarea unei stări de pericol creată prin aflarea în libera circulație a unor astfel de bunuri și necesitatea de a o curma, aceste bunuri, din cauza particularității lor, generând starea de pericol social ce justifică confiscarea specială.

Învederăm că, la art. 5 alin. (3) din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*, sunt enumerate principalele sancțiuni contravenționale complementare, inclusiv cea a confiscării bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenții, conform alin. (4) al aceluiași articol, prin legi speciale putându-se stabili și alte sancțiuni principale sau complementare.

7. În ceea ce privește **pct. 31** al inițiativei legislative, referitor la modificarea art. 26 alin. (1) - (3) din ordonanță, considerăm că procedura comunicării procesului-verbal de contravenție propusă în cazul în care persoana sancționată, prezentă la încheierea procesului-verbal, refuză să semneze pentru primirea unei copii a acestuia, iar refuzul este atestat de către un martor asistent, actul se consideră a fi comunicat este susceptibilă a ridica probleme în ceea ce privește lipsa garanțiilor de natură a asigura încunoștiințarea efectivă a contravenientului în privința faptei săvârșite și a sancțiunii contravenționale aplicate.

Astfel, se ridică întrebarea dacă modalitatea de comunicare propusă de inițiatori asigură un echilibru între interesele contrare din cadrul procedurii contravenționale și dacă este de natură a preveni eventuale abuzuri în ceea ce privește comunicarea procesului-verbal de contravenție, reducând dreptul persoanei sancționate contravențional de a i se comunica actul prin care s-a dispus această măsură la unul pur formal.

În acest context, amintim, pentru a sublinia natura și importanța drepturilor ocrotite, că, în dreptul românesc, deși contravenția a fost scoasă de sub incidența legii penale, întreaga procedură de sancționare și, ulterior, de contestare a procesului-verbal de contravenție trebuie să respecte garanțiile art. 6 paragraful 1 din *Convenția europeană a drepturilor omului*.

Astfel, în cauza Anghel împotriva României, Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 4 octombrie 2007, s-a subliniat faptul că dreptul românesc nu califică drept „faptă penală” contravenția pentru care reclamantul a fost sancționat cu amendă, legiuitorul român alegând să scoată în afara legii penale unele fapte care, deși aduc atingere ordinii publice, au fost săvârșite în împrejurări care conduc la concluzia că acestea nu întrunesc elementele constitutive ale unei infracțiuni. Curtea a considerat că, în ciuda naturii pecuniare a sancțiunii aplicate efectiv reclamantului și a naturii civile a legii care sancționează contravenția, procedura în cauză poate fi asimilată unei proceduri penale, deoarece dispoziția a cărei încălcare a fost imputată reclamantului avea un caracter general și nu se adresa unui anumit grup de persoane, ci tuturor cetățenilor.

Reiterăm aceeași observație și în ceea ce privește modificările propuse la **pct. 33 și 34** din inițiativa legislativă.

8. Cu privire la soluția legislativă propusă la **pct. 39** al inițiativei legislative, învederăm că motive practice, precum cantitatea, dimensiunea bunurilor, ar putea împiedica ridicarea de îndată a bunurilor supuse confiscării, motiv pentru care considerăm că textul ar fi trebuit, eventual, completat și cu posibilitatea ca, în privința acestor bunuri, agentul constatator să dispună, cu caracter temporar, măsuri de neschimbare a situației de fapt, precum aplicarea de sigilii.

9. Propunerea de condiționare a plângerii împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției de plata unei cauțiuni egală cu cuantumul amenzii, propusă la **pct. 40, 41 și 46** din inițiativa legislativă, este, în opinia noastră, o măsură de natură să îngreuească accesul la justiție a persoanelor sancționate contravențional și de a aduce atingere dreptului la un proces echitabil.

Referitor la domeniul de aplicare a prevederilor art. 6 din *Convenția europeană a drepturilor omului și a libertăților fundamentale*, prin *Decizia nr. 197/2003*³, Curtea Constituțională a stabilită că „*legislația contravențională din România, similară celei germane, intră sub prevederile art. 6 al Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*”.

³ referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări prin Legea nr. 180/2002

Mai mult, în Cauza Anghel împotriva României, CEDO a statuat, cu referire la aplicarea art. 6 din *Convenție*, în sensul că, în lumina criteriilor ce decurg din jurisprudența sa constantă în materie⁴, în pofida naturii pecuniare a sancțiunii efectiv aplicate reclamantului, a cuantumului său redus și a naturii civile a legii care incriminează această contravenție, procedura în cauză poate fi asimilată unei acuzații în materie penală.

Întrucât procedura de soluționare a unei plângeri contravenționale este calificată drept o procedură „penală”, contravenientul trebuie să se bucure de protecția conferită în cadrul unei astfel de proceduri, printre care și *prezumția de nevinovăție*.

Astfel, exercitarea plângerii împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției, similar unei acțiuni în materie penală, nu poate fi supusă unor restricții de natură pecuniară, cum este instituirea unei asemenea cauțiuni.

Totodată, trebuie observat faptul că raportarea cauțiunii la cuantumul amenzii aplicate prin procesul-verbal echivalează cu o executare anticipată a sancțiunii, înainte ca actul prin care a fost dispusă sancțiunea să fie supus controlului instanței de judecată, fapt ce, în materia penală, nu este acceptabil.

10. La **pct. 44** al propunerii legislative, precizăm că lipsirea instanței de posibilitatea pronunțării asupra sancțiunii aplicate prin procesul-verbal de contravenție (art. 34 alin. (1) din ordonanță) este contrară spiritului legii. Prin această soluție legislativă numai agentul constatator va putea aprecia asupra cuantumului unei amenzi contravenționale, iar instanța de judecată, în calitate de cenzor al activității agentului constatator, nu va mai avea această posibilitate. Prerogativa instanței trebuie exercitată asupra a tot ceea ce presupune legalitatea sancțiunii aplicate, inclusiv cuantumul acesteia, care trebuie corelat întotdeauna cu gradul de pericol social al faptei.

Totodată, arătăm că motivele de anulare a procesului-verbal de contravenție (art. 34 alin. (2)) sunt prevăzute la art. 17 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*⁵. Acestea sunt motive de nulitate absolută, iar conformarea de către instanța de judecată a unui proces-verbal nul pentru motive de nelegalitate ar lipsi de sens plângerea contravenientului adresată instanței.

În opinia noastră, conduita culpabilă a autorității statului care a întocmit un proces-verbal de contravenție în mod nelegal trebuie sancționată prin

⁴ Cauza Ezeh și Connors împotriva Regatului Unit nr. 39665/98, CEDH 2003-X

⁵ ART. 17

Lipsa mențiunilor privind numele, prenumele și calitatea agentului constatator, numele și prenumele contravenientului, iar în cazul persoanei juridice lipsa denumirii și a sediului acesteia, a faptei săvârșite și a datei comiterii acesteia sau a semnăturii agentului constatator atrage nulitatea procesului-verbal. Nulitatea se constată și din oficiu.

anularea actului, fără posibilitatea unei confirmări a instanței de judecată, pentru a nu încuraja necunoașterea sau neglijența agenților constatatori în aplicarea dispozițiilor legale.

11. Cât privește **pct. 45** al inițiativei legislative, referitor la **alin. (3)** propus spre a fi introdus la art. 34 din ordonanță, învederăm că, potrivit acestuia, persoanele care au semnat procesul-verbal de constatare a contravenției în calitate de martori asistenți nu vor fi citate decât în situația în care contravenientul contestă faptul că a refuzat sau a fost în imposibilitatea de a semna procesul-verbal de contravenție.

Soluția legislativă este criticabilă, întrucât aduce atingere *principiului rolului activ al judecătorului*. Astfel, judecătorul poate pune în dezbatere părților orice împrejurări de fapt sau de drept, utile soluționării cauzei, și va putea dispune administrarea oricăror probe pe care le consideră necesare pentru soluționarea cauzei.

Referitor la calea de atac împotriva hotărârii pronunțate în prima instanță (**alin. (4)** nou introdus la art. 34 din ordonanță), precizăm că, în conformitate cu *noul Cod de procedură civilă*, apelul rămâne singura cale de atac ordinară cu caracter devolutiv, având ca obiect, de regulă, controlul judecătii asupra fondului cauzei.

În noul cod recursul a fost reglementat de o manieră a-l transforma într-o veritabilă cale extraordinară de atac, exercitată, esențialmente, doar în cazurile excepționale în care legalitatea a fost înfrântă. În acest sens, au fost regândite motivele de exercitare a recursului, prin reducerea acestora și impunerea unor condiții stricte de exercitare, astfel încât acestea să vizeze exclusiv legalitatea hotărârii și nu chestiuni de fapt, cu precizarea că aceste motive pot fi primite numai dacă nu au putut fi invocate pe calea apelului sau în cursul judecării apelului ori, deși au fost invocate în apel, au fost respinse sau instanța a omis să se pronunțe asupra lor.

12. Opinăm că dispozițiile propuse la **pct. 58** al inițiativei legislative, conform cărora *„prestarea unei activități în folosul comunității poate fi desfășurată de către contravenient (...), de bunăvoie în condițiile art. 3910 (...)”*, intră în contradicție cu *Decizia Curții Constituționale nr. 1354/2008⁶*, care a constatat că *„sintagma "cu acordul acestuia" din art. 9 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, precum și*

⁶ referitoare la admiterea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9 alin. (5) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, precum și art. 1 alin. (3), art. 8 alin. (5) lit. b) și art. 13 din Ordonanța Guvernului nr. 55/2002 privind regimul juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, așa cum a fost modificată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 108/2003 privind desființarea închisorii contravenționale

sintagmele "numai dacă există consimțământul contravenientului", "cu consimțământul contravenientului" și "după luarea consimțământului contravenientului" din art. 1 alin. (3), art. 8 alin. (5) lit. b) și, respectiv, art. 13 din Ordonanța Guvernului nr. 55/2002 privind regimul juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, așa cum a fost modificată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 108/2003 privind desființarea închisorii contravenționale, sunt neconstituționale (...)"

13. Referitor la **art. II** al inițiativei legislative, semnalăm faptul că art. 271 – Nerespectarea hotărârilor judecătorești la care face referire textul propunerii legislative este din *Codul penal din 1968*, iar, potrivit art. 250 din *Legea nr. 187/2012*⁷ coroborat cu art. 246 din aceeași lege, acesta a fost abrogat la data de 1 februarie 2014, drept pentru care opinăm că acest articol propus a rămas fără obiect.

În ceea ce privește fondul reglementării propuse a fi introduse la **art. II**, opinăm în sensul reanalizării introducerii acesteia, în special prin relația cu dispozițiile *Constituției României, republicată*, cu privire la natura sancțiunilor privative de libertate. Apreciem că o astfel de infracțiune prezintă riscul afectării fondului prevederilor constituționale privitoare la natura privării de libertate, în condițiile în care, finalmente, se ajunge la o sancțiune privativă de libertate (de până la 5 ani) pentru săvârșirea unei contravenții.

Astfel, soluția preconizată este neconformă cu prevederile convenționale și constituționale referitoare la interzicerea muncii forțate. Potrivit art. 2 alin. (1) din *Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr. 29/1930*, adoptată la data de 28 iunie 1930, pe care România a ratificat-o prin *Decretul nr. 213/1957*, prin muncă forțată sau obligatorie se înțelege orice muncă sau serviciu cerut unui individ, sub amenințarea unei pedepse oarecare și pentru care acesta nu s-a oferit de bunăvoie (definiția utilizată și de CEDO în aplicarea dispozițiilor art. 4 alin. (2) din *Convenția Europeană a Drepturilor Omului*).

Având în vedere *Decizia Curții Constituționale nr. 1354/2008*, menționată anterior, singurul element care face ca munca în folosul comunității să nu fie una forțată este tocmai lipsa unei sancțiuni în caz de neexecutare, așa încât introducerea unei astfel de infracțiuni îndeplinește condițiile legale pentru a putea fi calificată ca fiind muncă forțată.

Infracțiunea prin care se dispune înlocuirea sancțiunii amenzii contravenționale cu prestarea de muncă în folosul comunității se impune a fi examinată și din perspectiva excepțiilor la munca forțată prevăzute de art. 42 alin. (2) din *Constituție*⁸. Cu privire la excepțiile stabilite prin

⁷ pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările ulterioare.

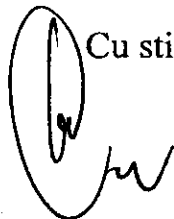
⁸ ARTICOLUL 42

Legea fundamentală, ipoteza a cărei incriminare se dorește nu poate fi încadrată în niciunul dintre cazurile expres și limitativ stabilite de lege, situațiile prevăzute la lit. a) și lit. c) neavând incidență în cauză, ca de altfel și excepția prevăzută la lit. b), care prevede în mod expres numai ipoteza muncii unei persoane condamnate prestată în condiții normale, în perioada de detenție sau de libertate condiționată. Or, în ipoteza noii infracțiuni nu este vorba despre o persoană condamnată și, mai ales, aceasta nu se află în stare de detenție sau de liberare condiționată. Situația se prezintă similar și prin raportare la excepțiile admise de art. 4 pct. 3 din *Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei propuneri legislative.**

Cu stimă,



Dacian Julien CIOLOȘ

Domnului deputat **Florin IORDACHE**

Președintele interimar al Camerei Deputaților

(1) *Munca forțată este interzisă.*

(2) *Nu constituie muncă forțată:*

a) *activitățile pentru îndeplinirea îndatoririlor militare, precum și cele desfășurate, potrivit legii, în locul acestora, din motive religioase sau de conștiință;*

b) *munca unei persoane condamnate, prestată în condiții normale, în perioada de detenție sau de libertate condiționată;*

c) *prestările impuse în situația creată de calamități ori de alt pericol, precum și cele care fac parte din obligațiile civile normale stabilite de lege.*