

Biroul permanent al Senatului

L. 354 / 4.04.2022



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

Palatul Parlamentului
Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România
Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80
Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.892A/2022

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 2984 / 01 APR 2022

SENATUL ROMÂNIEI

Nr. II / 1017 / 04.04.2022

Domnului
Florin-Vasile CÎȚU
Președintele Senatului

L. 354 / 2021

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Avocatul Poporului, referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și a Legii nr.286/2009 privind Codul penal.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 19 aprilie 2022 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 5 mai 2022.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

ROMÂNIA
Președinte,

Prof.univ.dr. Valer DORNEANU



ROMÂNIA

Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 892 A / 2022



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro

Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 2974 / 01 APR 2022

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE Nr. 8180 / 1 APR 2022

Domnului Prof. univ. dr. Valer Dorneanu,
Președintele Curții Constituționale,

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, vă transmitem alăturat, obiecția de neconstituționalitate referitoare la dispozițiile *Legii pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și a Legii nr. 286/2009 privind Codul Penal (PL-x nr. 530/2021)*.

Vă asigur, Domnule Președinte, de înalta mea considerație.

Avocatul Poporului,

Renate Weber
ROMANIA



În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată,

AVOCATUL POPORULUI formulează,
în termenul legal prevăzut de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, prezenta

OBIECȚIE DE NECONSTITUȚIONALITATE

referitoare la prevederile Legii pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal (Pl-x nr. 530/2021)

Dispozițiile Legii pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal (Pl-x nr. 503/2021) intră în contradicție cu prevederile art. 1 alin. (5), art. 23 alin. (12), alin. (13) și art. 20 din Constituție, art. 7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, art. 4 din Protocolul nr. 7 la Convenție pentru următoarele

MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE

1. Dispozițiile Legii pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal (Pl-x nr. 503/2021) sunt lipsite de claritate, precizie și previzibilitate și contravin principiului legalității incriminării, prevăzut de art.1 din Codul penal și de art.7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, și, în consecință, dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, care se referă la calitatea legii, precum și ale art.23 alin. (12) și alin. (13) din Constituție, referitor la libertatea individuală.

Dispozițiile art. I modifică Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, în sensul că la articolul 39¹, alineatul (1) se modifică și va avea următorul cuprins: „Art. 39¹. – (1) În cazul în care contravenientul nu a achitat amenda în termen de 30 de zile de la rămânerea

definitivă a sancțiunii și nu există posibilitatea executării silite, contravenientul sau organele prevăzute la art. 39 alin. (2) va sesiza instanța în circumscripția căreia s-a săvârșit contravenția, în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, ținându-se seama, după caz, și de partea din amendă care a fost achitată.”

Potrivit art. 39² (1) *Contravenientul va efectua integral sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității într-un termen de cel mult 90 de zile de la data comunicării mandatului de executare emis în baza hotărârii judecătorești definitive pronunțată în temeiul art. 39¹.*

(2) Contravenientul care nu respectă prevederile alin. (1) săvârșește fapta de nerespectarea hotărârilor judecătorești, infracțiune prevăzută și pedepsită de art. 287 alin. (1) lit. h) din Codul penal.

Concomitent, legea operează modificarea art. 287 din Codul penal stabilind că neexecutarea hotărârii judecătorești prin care contravenientul a fost obligat la prestarea unei activități în folosul comunității în temeiul art. 39¹ din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, într-un interval de 90 de zile de la comunicarea mandatului de executare emis ca urmare a rămânerii definitive a sancțiunii, se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 2 ani sau cu amendă.

(2) În cazul faptelor prevăzute în lit. d) – h), acțiunea penală se pune în mișcare la plângerea prealabilă a persoanei vătămate.”

a) Din examinarea conținutului normativ al Ordonanței Guvernului nr. 2/2001, în ansamblu, în forma preconizată, observăm că înlocuirea amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității este prevăzută distinct în cuprinsul următoarelor articole:

- art. 9, situație în care înlocuirea amenzii se dispune de către instanță la solicitarea organului de specialitate al UAT prevăzut la art. 39 alin. (2) lit. a);

- art. 39¹ situație în care instanța poate fi sesizată fie de contravenient fie de organele prevăzute la art. 39 alin. (2) și anume: organul din care face parte agentul constatator, ori de câte ori nu se exercită calea de atac împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției în termenul prevăzut de lege și instanța judecătorească, în celelalte cazuri.

Analizând cele două articole, Consiliul Legislativ remarcă faptul că acestea vizează două situații juridice distincte. Astfel, în Avizul nr. 600 din 23.07.2021 prin care a avizat negativ propunerea legislativă, Consiliul Legislativ a reținut că art. 39¹ din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, supus intervenției legislative, are în vedere o situație de înlocuire a amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității distinctă de cea prevăzută la art. 9 alin. (3)-(6).

În această situație, a lipsei de corelare între cele două articole ale aceluiași act normativ, în procesul de interpretare și aplicare a legii, destinatarii normei juridice (organele judiciare, organul din care face parte organul constatator și contravenientul) nu vor putea decela cu ușurință care sunt cazurile în care nerespectarea hotărârii judecătorești atrage răspunderea penală a contravenientului care nu achită amenda și nici nu execută sancțiunea muncii în folosul comunității.

În atare condiții, sunt puse în discuție nu doar caracterul imprevizibil al normei de incriminare, dar și însăși **rațiunea edictării actului normativ criticat.**

Din examinarea prevederilor art. 287 alin. (1) lit. h) din Codul penal, în forma nou adoptată, observăm că obiectul material al infracțiunii este nerespectarea unei hotărâri judecătorești săvârșită prin neexecutarea hotărârii judecătorești prin care contravenientul a fost obligat la prestarea unei activități în folosul comunității în temeiul art. 39¹ din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, într-un interval de 90 de zile de la comunicarea mandatului de executare emis ca urmare a rămânerii definitive a sancțiunii.

Deși suntem în prezența aceleiași fapte- neachitarea unei amenzi contravenționale- răspunderea penală pare a fi atrasă în urma parcurgerii procedurii reglementată la art. 39¹, iar nu și de cea prevăzută de art. 9, fără a exista criterii clare de departajare între cele două proceduri, criterii care să justifice diferența de regim juridic.

Potrivit art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, respectarea Constituției este obligatorie, de unde rezultă că Parlamentul nu își poate exercita competența de incriminare și de dezincriminare a unor fapte antisociale decât cu respectarea normelor și principiilor consacrate prin Constituție (Deciziile nr. 2/2014 din 15 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 71 din 29 ianuarie 2014; Decizia nr. 392 din 6 iunie 2017). De asemenea, instanța constituțională a reținut că accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului (Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019). Claritatea și previzibilitatea normei trebuie să caracterizeze conținutul normativ al oricărei legi, însă, în materia dreptului penal substanțial, aceste cerințe dobândesc conotații deosebite, din perspectiva respectării art. 1 din Codul penal, ce consacră legalitatea incriminării.

În ceea ce privește incriminarea unei fapte, Curtea Constituțională, în jurisprudența sa, a statuat că dispozițiile legale incriminatoare constituie o expresie a prevederilor art. 23 alin. (12) din Constituție, potrivit cărora "Nicio pedeapsă nu poate fi stabilită sau aplicată decât în condițiile și în temeiul legii", precum și a celor ale art. 73 alin. (3) lit. h), care reglementează competența legiuitorului de a stabili infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora. În temeiul dispozițiilor constituționale menționate, legiuitorul este liber să aprecieze atât pericolul social în funcție de care urmează să stabilească natura juridică a faptei incriminate, cât și condițiile răspunderii juridice pentru acea faptă. Dispozițiile art. 23 alin. (12) din Constituție implică exigența ca infracțiunile și pedepsele să fie stabilite numai printr-un act normativ cu forță de lege - "în temeiul legii", iar prin trimiterea la "condițiile legii" trebuie realizată coroborarea cu art. 1 alin. (5) din Constituție care consacră principiul legalității și care impune obligația ca normele adoptate să fie precise, clare și previzibile.

Astfel, art. 23 alin. (12) din Constituție impune garanția reglementării prin lege a incriminării faptelor și stabilirea sancțiunii corespunzătoare și, în mod implicit, obligația în sarcina legiuitorului de a adopta legi care să respecte cerințele de calitate ale acestora, care se circumscriu principiului legalității prevăzut la art. 1 alin. (5) din Constituție.

În acest context, Curtea a observat că orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat. În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrariului (a se vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, paragraful 52, și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza Sissanis împotriva României, paragraful 66).

Raportând cele prezentate mai sus la soluția legislativă de față, apreciem că legiuitorul și-a respectat numai din punct de vedere formal competența constituțională de a legifera, fără ca prin conținutul normativ al textului incriminator să stabilească cu claritate și precizie condițiile atragerii răspunderii penale în cazul neexecutării unei sancțiuni contravenționale, ceea ce determină o lipsă de previzibilitate a acestuia.

b) Un alt **viciu de neconstituționalitate** reținut tot din perspectiva încălcării principiului legalității, prevăzut de dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție și al art. 7 din Convenția pentru apărarea drepturilor și liberăților fundamentale, este cel referitor la durata excesiv de scurtă a termenului de 30 de zile prevăzut de **art. I pct. 1 din Legea pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și a Legii nr. 286/2009 privind Codul Penal [cu referire la art. 39¹ din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001]**.

Potrivit art. I din Legea pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și a Legii nr. 286/2009 privind Codul Penal, la art. 39¹ alineatul (1) se modifică și va avea următorul cuprins:

”Art. 39¹ . – (1) În cazul în care contravenientul nu a achitat amenda în termen de 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancțiunii și nu există posibilitatea executării silite, contravenientul sau organele prevăzute la art. 39 alin. (2) va sesiza instanța în circumscripția căreia s-a săvârșit contravenția, în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, ținându-se seama, după caz, și de partea din amendă care a fost achitată”.

Așa cum am arătat anterior, din examinarea dispozițiilor legale criticate constatăm că, spre deosebire de forma textului legal în vigoare, acestea introduc ca **subiect de sesină** a instanței în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, pe lângă contravenient și organele prevăzute la art. 39 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, respectiv organul din care face parte agentul constatator sau instanța judecătorească.

Totodată, termenul de sesizare a instanței în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, potrivit prevederilor legale criticate, este de 30 de zile *”de la rămânerea definitivă a sancțiunii și nu există posibilitatea executării silite”*.

Prin urmare, în cadrul acestui termen de 30 de zile, oricare dintre subiectele de sezină pot sesiza instanța de judecată în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității pentru neachitarea de către contravenient a amenzii și pentru inexistența posibilității executării silite.

Referitor la termenul de 30 de zile, observăm, *în primul rând*, că din interpretarea textului legal rezultă că în cadrul aceluiași termen trebuie îndeplinite concomitent ambele condiții prevăzute de dispoziția normei juridice, achitarea amenzii și constatarea imposibilității executării silite, sarcini impuse de textul legal corelativ. Or, *imposibilitatea executării silite trebuie să fi subsecventă îndeplinirii obligației principale stabilite în sarcina contravenientului, aceea de executare a sancțiunii stabilite prin hotărârea judecătorească*.

Prin urmare, apreciem că se impune reglementarea unui termen distinct care să permită persoanei sancționate contravențional îndeplinirea obligației stabilite prin hotărârea judecătorească, iar numai apoi, după împlinirea acestui termen, organele abilitate să poată efectua într-un alt termen procedura de constatare a imposibilității executării silite, prin acte de procedură administrative specifice.

În al doilea rând, apreciem că termenul pentru constatarea inexistenței posibilității executării silite nu poate fi calculat decât de la momentul în care organele abilitate constată neachitarea amenzii de contravenient.

În al treilea rând, constatarea imposibilității executării silite presupune operațiuni prealabile de verificare și identificare a bunurilor și veniturilor contravenientului care ar putea face obiectul unei executări silite, activități care nu se pot desfășura decât ulterior expirării termenului de 30 de zile pentru achitarea amenzii, în caz contrar orice persoană, indiferent de posibilitatea sau imposibilitatea achitării acesteia putând fi prezumată ca nerespectând hotărârea judecătorească.

Din examinarea art. 39¹ din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, observăm că inițiativa pentru declanșarea cadrului procesual pentru obținerea unei hotărâri judecătorești de înlocuire a amenzii cu munca în folosul comunității aparține atât **contravenientului** cât și organelor prevăzute la art. 39 alin. (2) din OG nr. 2/2001, și anume: **organul din care face parte agentul constator**, ori de câte ori nu se exercită calea de atac împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției în termenul prevăzut de lege și **instanța judecătorească**, în celelalte cazuri. Cu alte cuvinte, prin efectul legii, contravenientul devine creează cadrul procesual pentru atragerea răspunderii sale penale.

Raportat la cele expuse apreciem că dispozițiile legale criticate încalcă principiul legalității prevăzut de dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție și art. 7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, dat fiind că în ipoteza contravențiilor, pentru a respecta principiul legalității, legiuitorul trebuie să indice în mod clar și neechivoc chiar în cuprinsul normei legale un termen adecvat care să permită subiectelor de drept să răspundă cerinței legislative.

Or, o dispoziție legală trebuie să fie precisă, neechivocă, să instituie norme clare, previzibile și accesibile, a căror aplicare să nu permită arbitrariul și abuzul. De asemenea, norma juridică trebuie să reglementeze în mod unitar, uniform, să stabilească cerințe minimale aplicabile tuturor destinatarilor ei. În cazul de față, instituirea unui singur termen pentru cazurile în care instanța de judecată poate fi sesizată de contravenient sau de organele abilitate, fără stabilirea unor termene distincte referitoare la posibilitatea achitării amenzii, după care abia ulterior să se constate că nu există posibilitatea executării silite, imprimă legii un caracter relativ și imprecis.

2. Nerespectarea art. 4 din Protocolul nr. 7 adițional la Convenție referitor la interzicerea dublei incriminări

Potrivit prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 2/2001, săvârșirea unei fapte contravenționale poate atrage sancțiuni contravenționale principale și complementare. Sancțiunile contravenționale principale sunt: a)avertismentul; b)amenda contravențională; c)prestarea unei activități în folosul comunității. Așa fiind, prestarea unei activități în folosul comunității constituie una dintre sancțiunile contravenționale principale prevăzute de alin. (2) al art. 5 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor [art. 5 alin. (2) lit. c)], alături de avertisment [art. 5 alin. (2) lit. a)] și amendă [art. 5 alin. (2) lit. b)].

Din examinarea prevederilor legale care conturează regimul juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității rezultă, așa cum s-a reținut în jurisprudența în această materie a Curții Constituționale (spre exemplu, Decizia nr. **641 din 17 mai 2011**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 575 din 12 august 2011, și Decizia nr. **697 din 27 noiembrie 2014**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 48 din 21 ianuarie 2015), că **această sancțiune se aplică în urma constatării încălcării unor dispoziții legale, în scopul de a sancționa și a contribui la educarea și reabilitarea contravenientului care nu are resurse bănești suficiente pentru a achita o amendă contravențională.**

Sancțiunile enumerate anterior sunt sancțiuni specifice dreptului contravențional, aplicabile subiectului de drept care încalcă norma juridică de drept contravențional printr-o conduită contrară acesteia. Sancțiunile contravenționale, principale și complementare, **au adresabilitate generală și au atât un rol preventiv-educativ, cât și unul represiv și punitiv**, reprezentând o formă de constrângere care vizează, în special, **patrimoniul făptuitorului**. Aplicarea sancțiunilor contravenționale, respectiv sancționarea propriu-zisă a subiectului de drept pentru nesocotirea normelor de drept contravențional, are loc potrivit unor principii, similar sancțiunilor de drept penal. În acest sens, prin Decizia nr. **197 din 9 aprilie 2019**, precitată, paragraful 31, Curtea a reținut principiul legalității sancțiunilor contravenționale, principiul proporționalității sancțiunilor contravenționale și principiul unicității aplicării sancțiunilor contravenționale (non bis in idem). Potrivit principiului proporționalității, toate sancțiunile principale sau complementare aplicate contravenientului trebuie să fie dozate în funcție de gravitatea faptei. Acest principiu își găsește corespondent în dispozițiile art. 5 alin. (5) și (6) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001,

potrivit cărora "Sancțiunea stabilită trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite", iar "Sancțiunile complementare se aplică în funcție de natura și de gravitatea faptei". Principiul proporționalității este apropiat principiului oportunității, acesta din urmă fiind necesar a fi respectat în aplicarea sancțiunilor contravenționale principale și complementare în vederea atingerii scopului represiv și preventiv al sancțiunii contravenționale.

Prin modificările operate prin Legea pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal (*Pl-x nr. 530/2021*), observăm că aceeași faptă contravențională este dublu incriminată: *(i)* în planul ilicitului contravențional cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității prin aplicarea de către instanță a sancțiunii și *(ii)* în planul ilicitului penal, prin aplicarea de către organele judiciare a unei pedepse cu închisoarea de la 3 luni la 2 ani sau cu amendă. Practic, dosarul penal constituit ca urmare a neexecutării sancțiunii contravenționale definitive reprezintă o a doua procedură judiciară a statului îndreptată împotriva contravenientului prin care se urmărește angajarea răspunderii penale a acestuia pentru o fapta de natură contravențională pentru care a fost deja condamnat definitiv în procedura contravențională.

Principiul *ne bis in idem* se opune urmării sau sancționării unei persoane pentru săvârșirea unei infracțiuni pentru care persoana respectivă a fost deja achitată sau condamnată printr-o hotărâre definitivă conform legii și procedurii penale a statului. Acest principiu este aplicabil și în cazul în care pentru fapta comisă persoana a fost sancționată contravențional, întrucât ea poate fi considerată ca având un caracter „penal” în sensul autonom pe care Convenția Europeană a Drepturilor Omului îl acordă respectivei noțiuni.

În *Cauza Sergey Zolotukhin împotriva Rusiei* (MC), Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut că a fost încălcat art. 4 din Protocolul nr. 7 la Convenție, într-o cauză în care reclamantul a fost găsit vinovat de săvârșirea unor fapte minore de tulburare a ordinii și liniștii publice și a fost condamnat la trei zile de detenție administrativă, în temeiul Codului privind infracțiunile administrative. Curtea a observat că, în ordinea juridică internă, infracțiunea în cauză era calificată drept „administrativă”, dar a apreciat că domeniul definit ca „administrativ” în sistemul juridic rus și în alte câteva sisteme includea infracțiuni care aveau o conotație penală, dar care erau prea neînsemnate pentru a intra sub incidența dreptului penal și a procedurii penale. De asemenea, a subliniat că, prin natura sa, includerea infracțiunii respective în Codul privind infracțiunile administrative avea ca scop protejarea demnității umane și menținerea ordinii publice, valori și interese care, în mod normal, intră în sfera de protecție a dreptului penal; că dispoziția relevantă din Codul privind infracțiunile administrative viza fapte săvârșite împotriva tuturor cetățenilor și nu împotriva unui grup cu un statut special; că referirea la caracterul „minor” al faptelor nu excludea, în sine, calificarea lor drept „penale” în sensul autonom al Convenției, întrucât nimic din textul acesteia nu sugerează că natura penală a unei infracțiuni ar implica în mod necesar un anumit grad de gravitate. A apreciat că reprimarea și descurajarea erau principalele scopuri pentru încadrarea faptelor în cauză ca reprezentând o infracțiune, scopuri considerate caracteristici ale sancțiunilor penale.

În ceea ce privește gradul de severitate al măsurii, Curtea a observat că dispoziția în cauză prevedea o pedeapsă maximă de 15 zile de închisoare și că reclamantul fusese condamnat, în cele din urmă, la o pedeapsă privativă de libertate de 3 zile. **Aceasta a reamintit că, întrucât pedeapsa de care era pasibil reclamantul și care i-a fost aplicată efectiv, a implicat o privare de libertate, era de presupus că acuzațiile îndreptate împotriva lui aveau un caracter „penal”.** Aceasta a concluzionat că, având în vedere natura infracțiunii de „fapte minore de perturbare a ordinii și liniștii publice” și severitatea pedepsei, condamnarea reclamantului intra sub incidența noțiunii de „procedură penală” în sensul art. 4 din Protocolul nr. 7 (pct. 54-57).

În ceea ce privește regimul juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, în considerentul nr. 19 al Deciziei nr. 277/2019, Curtea Constituțională a reținut că această sancțiune a înlocuit **închisoarea contravențională.** Aceasta din urmă a fost considerată o **instituție incompatibilă cu normele Convenției europene a drepturilor omului, întrucât stabilea o sancțiune deosebit de dură, privativă de libertate, printr-o normă de drept contravențional, fără asigurarea unor garanții procesuale suficiente.** Închisoarea contravențională a fost eliminată din dreptul pozitiv prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 103/2003, argumentul suprem care a stat la baza eliminării răspunderii penale fiind art. 23 alin. (13) din Legea fundamentală, potrivit căruia *„Sancțiunea privativă de libertate nu poate fi decât de natură penală”.* În Nota de fundamentare care a stat la baza adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 103/2003 s-a reținut că *„Această prevedere constituțională exclude, prin urmare, posibilitatea reglementării și aplicării unor sancțiuni privative de libertate pentru faptele de orice natură care nu aparțin ilicitului penal, excluzându-se astfel posibilitatea ca în dreptul român să fie reglementată și aplicată închisoarea contravențională - singura sancțiune extrapenală privativă de libertate* *Eliminarea sancțiunilor privative de libertate pentru faptele care nu sunt incriminate marchează diferențele de gravitate care există între faptele penale și cele contravenționale, pe de o parte, iar, pe de altă parte, permite extinderea aplicabilității unei alte sancțiuni, specifice sistemelor sancționatorii moderne, și anume, prestarea unei activități în folosul comunității.”*

În acord cu jurisprudența Curții Constituționale, considerăm că, în exercitarea competenței de legiferare în materie penală, legiuitorul trebuie să țină seama de principiul potrivit căruia incriminarea unei fapte ca infracțiune trebuie să intervină ca ultim resort în protejarea unei valori sociale, ghidându-se după principiul "ultima ratio". Referitor la principiul ultima ratio în materie penală, Curtea observă că acesta provine din limba latină, sintagma "ultima" provine din latinul "ultimus" însemnând "ultimul", iar "ratio" în limba latină are semnificația de "procedeu", "metodă", "plan". Astfel, ultima ratio are semnificația comună de procedeu sau metodă ultimă sau finală folosită pentru a atinge scopul urmărit. Curtea a apreciat că, în materie penală, acest principiu nu trebuie interpretat ca având semnificația că legea penală trebuie privită ca ultimă măsură aplicată din perspectivă cronologică, ci trebuie interpretat ca având semnificația că legea penală este singura în măsură să atingă scopul urmărit, **alte măsuri de ordin civil, administrativ, etc. fiind improprii în realizarea acestui deziderat.**

Curtea a apreciat că, în sens larg, scopul urmărit de legiuitor prin legislația penală este acela de a apăra ordinea de drept, iar, în sens restrâns, este acela de a apăra valori sociale, identificate de legiuitor în partea specială a Codului penal, acest scop fiind, în principiu, legitim. Totodată, măsurile adoptate de legiuitor pentru atingerea scopului urmărit trebuie să fie adecvate, necesare și să respecte un just echilibru între interesul public și cel individual. Curtea reține că din perspectiva principiului "ultima ratio" în materie penală, nu este suficient să se constate că faptele incriminate aduc atingere valorii sociale ocrotite, ci această atingere trebuie să prezinte un anumit grad de intensitate, de gravitate, care să justifice sancțiunea penală.

Prevederea unui sancționări cu pedeapsa privativă de libertate permite o ingerință în dreptul fundamental al libertății persoanei, protejat prin art. 23 din Constituție. Libertatea persoanei, desemnată de Legea fundamentală ca „inviolabilă” este o valoare juridică de o însemnătate atât de ridicată, încât poate suferi ingerințe doar din motive deosebit de grave pornind de la rezerva legalității pedepsei consacrată de prevederile constituționale ale art. 23 alin. (12).

Incriminând fapta de neexecutare a hotărârii judecătorești prin care contravenientul a fost sancționat cu prestarea unei activități în folosul comunității în temeiul art. 39¹ din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, legiuitorul a creat un artificiu juridic pentru a crea aparența de constituționalitate a unei soluții legislative neconstituționale transformând neexecutarea unei sancțiuni contravenționale în pedeapsă penală. Nu trebuie uitat că scopul legii contravenționale este acela de a apăra valorile sociale care nu sunt ocrotite prin legea penală.

Statul trebuie să dispună de măsuri coercitive pentru apărarea valorilor protejate, însă, atât timp cât a considerat că anumite fapte au un grad de pericol social redus și aparțin ilicitului contravențional, tot statul trebuie să identifice, la nivel legislativ, mijloace coercitive proporționale, de natură civilă, administrativă menite să asigure punerea în executare a unor sancțiuni contravenționale, fără a recurge la sancțiuni penale pentru fapte ce țin de sfera ilicitului contravențional.

Față de cele de mai sus, Avocatul Poporului apreciază că argumentele invocate susțin neconstituționalitatea *Legii pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal (Pl-x nr. 530/2021)* și solicită Curții Constituționale pronunțarea unei decizii de admitere a obiecției de neconstituționalitate.

Avocatul Poporului,
[Redacted]
Regina WEBER
ROMANIA