

Expunere de motive

Secțiunea 1 - Titlul propunerii legislative

Lege

pentru modificarea și completarea Legii nr. 4/2008 privind prevenirea și combaterea violenței cu ocazia competițiilor și a jocurilor sportive

Secțiunea 2 - Motivul emiterii actului administrativ

I. Descrierea situației actuale

Potrivit art. 47 alin. (4) și (5) din din Legea nr. 4/2008 privind prevenirea și combaterea violenței cu ocazia competițiilor și a jocurilor sportive, "(4) Plângerea îndreptată împotriva procesului-verbal nu suspendă executarea sancțiunii complementare. (5) La cererea petentului, instanța de judecată investită cu soluționarea plângerii poate dispune, prin încheiere, suspendarea executării sancțiunii contravenționale complementare." Astfel, din textele legale se deduce faptul că plângerea îndreptată împotriva unui proces verbal de constatare și sancționare nu suspenda executarea sancțiunii complementare de interdicere a participării la evenimente sportive. După apariția, în 2008, a Legii s-a constatat, în practică, o abundență a cazurilor în care sancțiunile aplicate de către agenții constatați (jandarmi sau polițiști) au fost anulate de către instanțele de judecată.

Din cauza lipsei de celeritate a actului de justiție în România, persoanele care au fost sancționate și ale căror drepturi au fost restrânse prin aceste procese verbale, au fost nevoite să aștepte câteva luni de zile, chiar ani, până la primele termene de judecată acordate de către instanțe, pentru a putea obține o suspendare a executării sancțiunii complementare de interdicere a participării la manifestări sportive. Or, în cele mai multe cazuri, deși persoanele respective au reușit, în cele din urmă, după un an sau doi de judecată, să anuleze procesele verbale, aceste demersuri au fost inutile, deoarece perioadele lungi de judecată depășeau însăși perioada de timp pentru care dreptul de a participa la manifestări sportive le fusese limitat.

Apreciem, astfel, că acest articol nu își găsește utilitatea în spațiul juridic român (cunoscut ca fiind lent, din punct de vedere al soluționării plângerilor în fața instanțelor judecătorești și abundanță în greșeli și subiectivism din partea agenților constatați – care nu detin o pregătire juridică necesară pentru a **restrânge exercițiul unor drepturi fundamentale precum cele prevăzute de art. 23 privind libertatea individuală și art. 25 privind liberă circulație - drepturi de primă generație, denumite și inviolabilități**). Acestea sunt deosebit de importante a fi exercitate neîngrădit deoarece, prin conținutul lor, asigură viața, posibilitatea de mișcare, siguranța fizică și psihică, precum și siguranța domiciliului persoanei fizice. Specific acestor drepturi și libertăți fundamentale este ca restrângerea



Sebastian I. Burduja

Deputat al Partidului Național Liberal
în Parlamentul României



exercițiului lor să se realizeze de către organele judiciare (a se vedea cazul art. 23 din Constituție privind, reținerea și arestarea preventivă), li nu de către organele de ordine publică fără pregătire juridică.

Prin derogare de la norma generală reprezentată de OG nr. 2/2001, în prezenta situație reglementată de legea specială, contravenientul **nu poate beneficia de protecția suspendării de drept a executării măsurilor complementare,** întrucât legiuitorul exclude un astfel de beneficiu legal al acestuia, fiind supus riscului de a suporta o vătămare iremediabilă în lipsa unei protecții judiciare prin intervenția intermediară a instanței de judecată, cu efect până la soluționarea definitivă a plângerii contravenționale. În caz contrar, sunt încălcate veritabile garanții și drepturi fundamentale conferite justițiabililor de dispozițiile CEDO, fapt ce nu mai este doar la nivel de ipoteza, ci devine tot mai des o certitudine, având în vedere că soluționarea unui dosar, raportat la complexitatea volumului de muncă al instanțelor, durează mai mult de un an, cât este perioada maximă a sancțiunii complementare a interdicției. În esență, raportat la **specificul acestei sancțiuni complementare, o soluție judecătorească definitivă de anulare a sancțiunii contravenționale complementare de interzicere a accesului la competiții sau jocuri sportive nu mai poate pune petentul în situația anterioară executării sancțiunii, deoarece acele competiții și jocuri sportive au avut deja loc.**

În practica, instanțele judecătorești fixează un prim termen foarte târziu, iar practica judecătorească este contrară respectării acestor garanții, întrucât aplecarea spre înțelegerea problemelor cu care se confruntă supporterii este aproape nulă. În concret, instanțele sunt reticente la a da eficiență dispozițiilor art 47 alin. (5), ajungând la numeroase plângeri contravenționale admise, respectiv procese verbale anulate, **dar la un moment în timp când vătămarea deja a avut loc și este ireparabilă.**

De lege ferenda, legiuitorul trebuie să transeze acest aspect și să realizeze efectele plângerii contravenționale împotriva proceselor-verbale întocmite în baza legii 4/2008 la cele prevăzute de legea generală în materie, respectiv OG 2/2001, **faptele contravenționale în materie sportivă nefiind mai grave decât cele, spre exemplu, din materia circulației pe drumurile publice unde formularea plângerii contravenționale suspendă executarea sancțiunilor.**

Astfel, un pretins contravenient conform legii 4/2008 este supus obligației și presiunii de a executa o pedeapsă complementară, sub sancțiunea aplicării unei pedepse penale, înainte de controlul judecătorec și de probarea fără echivoc a culpei sale, cu atât cu cât repunerea în situația inițială este imposibilă deoarece evenimentele sportive la care a fost interzis au avut loc, aspect total contrar respectării principiului prezumției de nevinovăție de care acesta se bucura până la soluționarea definitivă a plângerii contravenționale, consfințit de art 6 CEDO, a cărui sferă este extinsă și în materie contravențională.



Reiteram ca vătămarea produsă este imposibil de remediat în cazul răsturnării prezumției relative de legalitate a procesului-verbal, iar rolul acestui instrument legal prevăzut de legiuitor devine caduc.

Un ultim dar foarte important aspect ce trebuie avut în vedere este acela că o eventuala modificare a art. 47, în sensul suspendării ope legis a sancțiunii contravenționale complementare în momentul contestării procesului-verbal, nu prezintă niciun risc de vătămare a valorilor sociale ocrotite prin norma contravențională, întrucât, pe de-o parte, se dă posibilitatea instanței să aplice provizoriu sancțiunea pe durata procesului iar, pe de altă parte, în ipoteza unei soluții de respingere a plângerii contravenționale, contravenientul va executa oricum pedeapsa complementară, fără a fi adusa vreo atingere aplicării acesteia.

Un lucru important este notorietatea aplicării în grup a unor astfel de pedepse complementare de către agenții constatatori cu ocazia diverselor evenimente sportive, în special a meciurilor de fotbal, care procedează la sancționarea tuturor persoanelor identificate în apropierea sau în incinta arenelor sportive, procedând la emiterea chiar a sute de procese verbale la la un singur eveniment și la aplicarea sancțiunilor tuturor suporterilor fără administrarea de probe, fără a stabili care sunt persoanele vinovate și care nu, respectiv care este în cocnret forma de vinovăție raportată la fapta identificată ut singuli si intuitu persoane. În acest sens practica judiciară este relevantă, fiind anulate un număr nedeterminat de astfel de procese verbal încheiate discreționar și abuziv de agenții constatatori, mai ales la un timp îndelungat după evenimentele respective.

II. Schimbări preconizate

Prin propunerea legislativă se instituie efectul suspensiv al executării sancțiunii contravenționale aplicate în temeiul Legii nr. 4/2008 privind prevenirea și combaterea violenței cu ocazia competițiilor și a jocurilor sportive, cu modificările și completările ulterioare, cu precădere a celei complementare de interdicere a accesului sau a participării la unele competiții sau jocuri sportive, condiționat de formularea plângerii împotriva procesului verbal de constatare și aplicare a contravenției.

Propunerea legislativă este în acord cu politica contravențională a statului în materia efectului suspensiv al executării sancțiuni contravenționale condiționat de formularea plângerii împotriva procesului-verbal, relevantă fiind norma generală în materie, respectiv art. 32 alin. (3) din Ordonanța nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor. De asemenea, art. 118 alin. (2) din OUG nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice prevede, deopotrivă suspendarea executării amenzii și a sancțiunii contravenționale complementare dispuse prin procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției de la data înregistrării plângerii la judecătoria competentă.

Propunerea legislativă prevede ca, la cererea agentului constatat, **ținând cont de natura și gravitatea faptei, împrejurările cauzei și persoana contravenientului**, instanța de judecată investită cu soluționarea plângerii să poată dispune, prin încheiere motivată, **executarea provizorie a sancțiunii contravenționale până la soluționarea definitivă a cauzei**. Acest instrument permite prevenirea și combaterea eficientă a cazurilor în care contravenientul ar săvârși noi fapte la adunări și manifestații sportive până la soluționarea definitivă a cauzei, dar acest aspect rămâne a fi individualizat în concret de către judecător. Astfel rămâne ca doar un judecător să aplice provizoriu sancțiunea, până la soluționarea cauzei, **ținând cont de natura și gravitatea faptei, împrejurările cauzei și persoana contravenientului, respectându-se astfel garanțiile constituționale împotriva restrângerii arbitrare a exercițiului unor drepturi și libertăți fundamentale**. Executarea provizorie a sancțiunii contravenționale începe de la momentul pronunțării instanței.

De asemenea, propunerea legislativă instituite și regula conform căreia, în ipoteza respingerii plângerii în acțiunea de fond, măsura executării provizorii, să se prelungească de drept până la soluționarea definitivă a cauzei, chiar dacă agentul constatat nu a solicitat din nou executarea provizorie a sancțiunii contravenționale. Acest mecanism instituie o nouă prezumție relativă, în cazul respingerii plângerii pe fond, conform căreia sancțiunea complementară este necesară și proporțională cu scopul urmărit, aceasta menținându-se pe toată durata procesului contravențional. Desigur, părțile pot cere suspendarea pedepsei complementare, dispozițiile procesuale civile de drept comun fiind aplicabile. Executarea provizorie a sancțiunii complementare nu poate sa fie mai mare decât durata stabilită de procesul verbal de constatare și aplicare a contravenției și încetează de drept la momentul împlinirii acestei durate.

Secțiunea 3 -Impactul socio-economic al prezentului act normativ

I. Impact macro-economic

Prezentul act normativ nu se referă la acest subiect.

II. Impactul asupra mediului de afaceri

Prezentul act normativ nu se referă la acest subiect.

III. Impactul asupra sarcinilor administrative.

Prezentul act normativ nu se referă la acest subiect.

IV. Impactul asupra întreprinderilor mici și mijlocii.

Prezentul act normativ nu se referă la acest subiect.

V. Impactul social

Una dintre principalele motivații ale acestei propuneri legislative este protejarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor. Conform practicii actuale, sancțiunile

contravenționale aplicate de agenți constatatori, cum ar fi jandarmii sau polițiștii, pot restrânge dreptul de participare la evenimente sportive fără o evaluare judiciară prealabilă. Aceasta poate duce la situații în care persoane nevinovate sunt private de drepturile lor constituționale, precum libertatea de mișcare și participare la viața socială, fără o decizie judecătorească.

Propunerea legislativă urmărește să reducă riscul de abuz și arbitrar în aplicarea sancțiunilor. În prezent, numeroase procese verbale întocmite de agenți constatatori au fost anulate de instanțe din cauza erorilor sau lipsei de probe concludente. Prin introducerea unei suspendări ope legis a sancțiunilor complementare până la soluționarea definitivă a plângerilor contravenționale, se asigură că măsurile punitive nu sunt aplicate înainte de a se verifica temeinicia și legalitatea acestora în fața unei instanțe de judecată.

Adoptarea acestei măsuri legislative poate contribui la creșterea încrederii publicului în instituțiile statului, în special în sistemul judiciar și forțele de ordine. Prin asigurarea că sancțiunile sunt aplicate doar după o evaluare judiciară completă și echitabilă, se poate reduce percepția de subiectivism și erori administrative, consolidând astfel statul de drept.

Deși ar putea exista îngrijorări că suspendarea automată a sancțiunilor ar putea încuraja comportamentele violente, propunerea include mecanisme de siguranță prin care instanțele pot dispune executarea provizorie a sancțiunilor în cazuri de necesitate. Aceasta permite menținerea ordinii publice și siguranței fără a compromite substanța drepturilor fundamentale ale cetățenilor.

VI. Impact asupra mediului

Prezentul act normativ nu se referă la acest subiect.

Secțiunea 4 - Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani)

Nu este cazul.

Secțiunea 5 - Efectele prezentului act normativ asupra legislației în vigoare

- I. Măsuri normative necesare pentru aplicarea prevederilor prezentului act normativ:**
 - a) acte normative în vigoare ce vor fi modificate, ca urmare a intrării în vigoare a prezentului act normativ;**
 - Prezentul act normativ nu se referă la acest subiect.
 - b) acte normative ce urmează a fi elaborate în vederea implementării noilor dispoziții:**
 - Prezentul act normativ nu se referă la acest subiect.
- II. Conformitatea prezentului act normativ cu legislația comunitară în materie cazul proiectelor ce transpun prevederi UE**

- Prezentul act normativ nu se referă la acest subiect.

III. Măsuri normative necesare aplicării directe a actelor normative ale UE

Prezentul act normativ nu se referă la acest subiect.

IV. Hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene

Prezentul act normativ nu se referă la acest subiect.

V. Alte acte normative și sau documente internaționale din care decurg angajamente

Prezentul act normativ nu se referă la acest subiect.

VI. Alte informații

Din perspectiva dreptului comparat, amintim **Football Spectators Act 1989 din Marea Britanie** a fost adoptată pentru a controla accesul spectatorilor la meciurile de fotbal desemnate și pentru a asigura siguranța acestora prin implementarea unui sistem național de membru și licențe pentru a admite spectatori. De asemenea, actul prevede funcții de certificare a siguranței pentru terenurile unde se desfășoară aceste meciuri și impune restricții asupra persoanelor condamnate pentru anumite infracțiuni pentru a preveni violența sau dezordinea în legătură cu meciurile de fotbal. Conform Articolului 14A(2), instanța trebuie să emită un ordin de interdicție ("banning order") pentru persoanele condamnate pentru infracțiuni relevante, cu excepția cazului în care instanța consideră că există circumstanțe particulare legate de infracțiune sau de infractor care ar face ca emiterea ordinului să fie injustă. Conform Articolului 14A(4), un ordin de interdicție poate fi emis doar împreună cu o sentință impusă pentru infracțiunea relevantă sau împreună cu un ordin de eliberare condiționată. Conform Articolului 14A(5A), procurorul are dreptul de a face apel împotriva neemiterea unui ordin de interdicție, apelul fiind soluționat de Curtea Coroanei sau Curtea de Apel, după caz. Articolul 14B prevede că aplicarea unui ordin de interdicție poate fi solicitată de ofițerii superiori relevanți printr-o plângere formală. **Emiterea ordinelor de interdicție se face exclusiv de către instanțe, fie ele instanțele de prim grad (magistrați) sau Curtea Coroanei, după cum prevede Articolul 14A(6). Aceste ordine nu pot fi emise de alte autorități administrative sau polițienesti fără intervenția judiciară.**

În Germania, potrivit, **Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz)**, interdicțiile de acces pe stadion sunt impuse în principal prin **ordine judiciare**. Stadionverbot (interdicția de acces pe stadion) este de obicei emisă în urma unei condamnări penale pentru infracțiuni comise în contextul meciurilor de fotbal.: Articolele relevante din **Versammlungsgesetz** prevăd că doar instanțele au autoritatea de a impune aceste măsuri ca parte a sentinței penale.

În Italia, prin **Legge n. 401 del 1989 (Legge sulla Violenza negli Stadi)**, interdicțiile de acces la evenimente sportive (Daspo) sunt emise de judecători după condamnări pentru infracțiuni violente sau legate de tulburarea ordinii publice la meciurile de fotbal. Autoritățile publice pot recomanda măsura, dar implementarea finală este realizată de sistemul judiciar. Conform Legii 401/1989, **aceste ordine sunt emise exclusiv de instanțe și sunt parte integrantă a sentinței penale pentru infracțiuni legate de sport.**



Sebastian I. Burduja

Deputat al Partidului Național Liberal
în Parlamentul României



În Belgia, prin Legea privind violența în stadioane, **interdicțiile de acces pe stadion sunt impuse de instanțe**, în principal după condamnări pentru infracțiuni comise în contextul meciurilor de fotbal. Recent, guvernul a intensificat sancțiunile pentru violența în stadioane. Conform Strategiei "Împreună pentru fotbal sigur", instanțele emit aceste interdicții ca parte a sentințelor pentru comportamente violente, rasiste sau utilizarea materialelor pirotehnice în stadioane

În Olanda, prin Legea "*Wet op de veiligheidsrisico's bij voetbalwedstrijden*", **instanțele sunt responsabile pentru impunerea interdicțiilor de acces pe stadion**. Aceasta vine ca răspuns la numeroasele incidente de violență legate de fotbal. Ministerul Justiției a indicat că, după multiple incidente grave, numărul interdicțiilor impuse s-a dublat comparativ cu ultimul deceniu, dar ele sunt date de o autoritate judiciară. Legislația olandeză prevede că doar instanțele pot impune aceste măsuri, iar guvernul a sporit măsurile de securitate și a introdus sancțiuni mai dure.

Inițiator
Sebastian-Ioan BURDUJA
Deputat PNL

