



Biroul permanent al Senatului

L354 / 31.08.2022

PARLAMENTUL ROMÂNIEI

SENAT

*Comisia juridică, de numiri, disciplină,
imunități și validări*

Nr.XIX/225/29.08.2022

Comisia pentru constituționalitate

Nr.LXVIII/1546/29.08.2022

RAPORT COMUN

asupra *Legii pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul
juridic al contravențiilor și a Legii nr.286/2009 privind Codul Penal*

ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 365/08.06.2022

(L354/2021)

În temeiul art. 147 alin. (2) din Legea fundamentală, în conformitate cu prevederile art. 154 din Regulamentul Senatului, republicat, **Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări și Comisia pentru constituționalitate, prin adresa L354/2021 din 20.06.2022, au fost sesizate în procedura reexaminării** de către Biroul permanent al Senatului, cu **Legea pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și a Legii nr.286/2009 privind Codul Penal, ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 365 din 8 iunie 2022.**

Propunerea legislativă, în forma inițială, a avut ca obiect de reglementare completarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, precum și modificarea art.287 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare. Prin proiect s-a urmărit instituirea obligației contravenientului de a executa sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității în termen de cel mult 60 de zile de la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești pronunțate în temeiul art.39¹ din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, neexecutarea acestei obligații urmând să constituie infracțiunea de nerespectare a hotărârilor judecătorești.

În data de 1 aprilie 2022, Curtea Constituțională a fost sesizată cu obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și a Legii nr.286/2009 privind Codul Penal, formulată de Avocatul Poporului. Prin Decizia nr. 365 din 8 iunie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 590 din 17 iunie 2022, **Curtea a admis obiecția de neconstituționalitate și a constatat că legea este neconstituțională în ansamblul său.**

Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări și Comisia pentru constituționalitate au examinat Legea, în procedura reexaminării ca urmare a Deciziei nr.365/2022, în ședința comună din data de **29 august 2022**. În dezbateri, au fost avute în vedere decizia Curții pronunțată în controlul *a priori* asupra **Legii** pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și a Legii

nr.286/2009 privind Codul Penal (**L354/2021**), prevederile Legii fundamentale cu privire la rolul și atribuțiile Parlamentului prevăzute de art. 147 din Constituție și jurisprudența Curții Constituționale în materia efectelor deciziilor Curții Constituționale.

În jurisprudența sa, Curtea a interpretat în mai multe rânduri dispozițiile art. 147alin. (2) din Constituție și a distins în privința efectelor pe care le produce decizia sa de constatare a neconstituționalității *unor dispoziții din lege înainte de promulgare* și decizia de constatare a neconstituționalității *unei legi în ansamblul său*. Cu referire la cea de-a doua situație menționată, **Curtea a statuat, de principiu, că pronunțarea unei astfel de decizii are un efect definitiv cu privire la acel act normativ, consecința fiind încetarea procesului legislativ în privința respectivei reglementări.**

Astfel, prin Decizia Curții Constituționale nr.22/2019, Curtea a precizat că **"Efectul juridic al prezentei decizii este circumscris art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală și jurisprudenței Curții în materie, astfel că Parlamentului îi revine în continuare obligația de a constata încetarea de drept a procesului legislativ, ca urmare a constatării neconstituționalității legii, în integralitatea sa, iar, în ipoteza inițierii unui nou demers legislativ cu privire la același domeniu de reglementare, de a se conforma celor statuate atât prin decizia de față, cât și prin Decizia nr. 561 din 18 septembrie 2018."**

În motivarea obiecției de neconstituționalitate, Avocatul Poporului susține, printre altele, că legea, care face obiectul sesizării, este lipsită de claritate, precizie și previzibilitate și contravine 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 (13) din Constituție, referitoare la libertatea individuală.

Autorul sesizării precizează că obiectul material al infracțiunii, prevăzute de art. 287 alin. (1) lit. h) din Codul penal în forma legii trimise la promulgare, 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. Astfel, arată lipsa de corelare a art. 39¹ din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, astfel cum a fost modificat, cu art. 9 din același act normativ, de natură a crea confuzie pentru destinatarii legii. Diferența nejustificată de regim juridic în privința aceleiași fapte - neachitarea unei amenzi contravenționale (prevăzută în textele care nu au fost corelate), de natură a crea aceeași confuzie, în sensul că nu se poate determina cu exactitate 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.

Avocatul Poporului susține că "prin modificările operate, aceeași faptă contravențională este dublu incriminată: în planul ilicitului contravențional cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității prin aplicarea de către instanță a sancțiunii și 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 neexercitării 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 faptă de natură contravențională pentru care a fost deja condamnat definitiv în procedura contravențională.

18. Se arată, în acest sens, că principiul ne bis in idem se opune urmăririi 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. Se invocă astfel Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului pronunțată în Cauza Sergey Zolotukhin împotriva Rusiei, precum și jurisprudența Curții Constituționale referitoare la înlocuirea închisorii contravenționale."

O altă critică privește 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), de natură a face dificilă/imposibilă conformarea destinatarilor legii cu dispozițiile acesteia.

Membrii celor două comisii au adoptat soluția respingerii legii trimise la promulgare, în acord cu jurisprudența Curții Constituționale, reținând considerentele cuprinse în Decizia nr.365/2022 prin care a fost constatată neconstituționalitatea acesteia în integralitatea ei:

Curtea Constituțională a constatat ca fiind întemeiate criticile menționate pentru următoarele considerente:

"din compararea textelor art. 9 alin. (3) și art. 39¹ alin. (1) (astfel cum a fost modificat) se observă că pentru aceeași ipoteză normativă, și anume 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", subzistă mai multe soluții legislative care, chiar dacă sunt cuprinse în capitole diferite (deci ca parte a unor proceduri diferite în sensul celor mai sus arătate), sunt de natură să determine un regim juridic confuz al reglementării și dificultăți în planul reglementării acesteia.

Astfel, dacă art. 9 alin. (3) se referă expres la contravenientul persoană fizică, art. 39¹ alin. (1) utilizează noțiunea de "contravenient" fără a face distincția între situația contravenientului persoană fizică și, respectiv, persoană juridică, distincție necesară dat fiind specificul sancțiunii contravenționale a prestării unei activități în folosul comunității.

Dacă art. 9 alin. (3) trimite, cât privește obligația de sesizare a instanței judecătorești pentru înlocuirea amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității, la "organul de specialitate al unității administrativ-teritoriale prevăzut la art. 39 alin. (2) lit. a)" din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, art. 39¹ alin. (1), astfel cum a fost modificat, trimite la "art. 39 alin. (2)" în integralitatea lui [așadar atât la lit. a), cât și la lit. b) a art. 39 alin. (2)]. Această trimitere este de natură să inducă aceeași confuzie generată de utilizarea noțiunii generale de "contravenient", câtă vreme art. 39 alin. (2) lit. b) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 se referă la ipoteza contravenientului persoană juridică [în condițiile în care, așa cum s-a precizat supra, cu trimitere la art. 6 alin. (2) din același act normativ, sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității se poate aplica numai contravenientului persoană fizică].

Chiar dacă s-ar aprecia că prin modificarea art. 39¹ alin. (1) s-a încercat o complinire a reglementării în privința modului de executare a sancțiunilor specifice, s-a creat o lipsă de corelare în cadrul aceluiași act normativ sub aspectul soluțiilor legislative/procedurii reglementate, cu consecința unui cadru normativ confuz, de natură să pună în dificultate destinatarii normelor juridice.

În acest sens, în acord cu criticile formulate și fără a intra în analiza neconstituționalității intrinseci invocate, Curtea constată că reglementarea criticată creează dificultăți și în privința stabilirii eventualei incidențe a răspunderii penale a contravenientului care nu respectă hotărârea prin care s-a aplicat sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității.”

Curtea Constituțională a reținut, în acord cu criticile formulate de Avocatul Poporului, că ”legiuitorul și-a respectat numai din punct de vedere formal competența constituțională de a legifera, fără ca prin conținutul normativ al textelor modificate să stabilească clar și precis condițiile în care este atrasă răspunderea penală a persoanei” și a reamintit jurisprudența instanței europene care a arătat că sintagma ”prevăzut de lege” înseamnă nu doar o anume bază legală în dreptul intern, ci și calitatea legii în cauză: astfel, aceasta trebuie să fie accesibilă persoanei și previzibilă.

În ceea ce privește termenul de 30 de zile stabilit de alin. (1) al art. 39¹ din lege, acesta este acordat atât pentru achitarea amenzii, cât și pentru constatarea imposibilității executării silite, deopotrivă pentru contravenient și organele prevăzute la art. 39 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001. Prin urmare, în cadrul acestui termen de 30 de zile, oricare dintre subiectele menționate trebuie să sesizeze instanța de judecată în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității.

Curtea arată că, ”deja criticată în literatura de specialitate, norma astfel cum a fost modificată prin adăugarea unor noi subiecți care să sesizeze instanța în ipoteza textului, dar fără o clară stabilire a procedurii de urmat, ridică probleme din perspectiva respectării principiului legalității, în corelare cu normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

Astfel, operațiunea constatării imposibilității executării silite este în mod logic subsecventă neîndeplinirii obligației principale stabilite în sarcina contravenientului, aceea de plată a amenzii în termenul prevăzut de lege. De aceea, în acord cu Avocatul Poporului, Curtea consideră că se impune reglementarea unui termen distinct care să permită persoanei sancționate contravențional îndeplinirea obligației legale, iar numai dacă, în termenul menționat, obligația legală nu este îndeplinită, organele abilitate să poată efectua, într-un alt termen, procedura de constatare a imposibilității executării silite, prin acte de procedură administrative specifice.”

În conformitate cu prevederile art.63 alin.(1) din Regulamentul Senatului, republicat, la dezbaterea Legii aflate în procedura reexaminării în ședința comună din data de 29 august 2022, a participat domnul Mihai Pașca, secretar de stat din cadrul Ministerului Justiției.

În urma dezbaterilor și a opiniilor exprimate asupra **Legii pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și a Legii nr.286/2009 privind Codul Penal**, în ședința comună din 29 august 2022, **membrii comisiilor au hotărât**, cu unanimitate de voturi ale senatorilor prezenți, să **adopte un raport comun de respingere a legii**.

Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări și Comisia pentru constituționalitate supun spre dezbateră plenului Senatului, prezentul raport comun de respingere a Legii pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și a Legii nr.286/2009 privind Codul Penal.

În raport cu obiectul de reglementare, potrivit art.73 alin.(3) lit.h) din Constituția României, republicată, legea aflată în procedura reexaminării face parte din categoria **legilor**

organice și urmează a fi supusă votului plenului Senatului, în conformitate cu art.76 alin.(1) din Constituție.

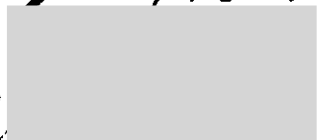
Conform dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, și ale art.92 alin.(7) pct.2 din Regulamentul Senatului, republicat, **Senatul este prima Cameră sesizată.**

Președinte,



Senator Cristian-Augustin ~~Niculescu~~-Țâgârlaș

Secretar,



Senator Laura-Mihaela Moagher



Președinte,



Senator Elena-Simona ~~Spătaru~~

Secretar,



Senator Cristian-Augustin ~~Niculescu~~-Țâgârlaș



Întocmit,
consilier Raluca Cremenescu

consilier Maria Ranga