

Biroul permanent al Senatului

Bp. 540. / 26.01.2022

108 / 17012022



PRIM MINISTRU

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice*, inițiată de domnul senator USR Cosmin-Marian Poteraș împreună cu un grup de parlamentari USR (**Bp. 540/2021**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, în vederea creșterii gradului de prevenție și reducerii numărului de accidente rutiere pe drumurile publice din România, prin introducerea a două cursuri obligatorii pentru obținerea permisului de conducere sau restituirea acestuia în urma reținerii ca sancțiune complementară, respectiv cursul de conducere defensivă și cursul practic de prim ajutor în cazul accidentelor rutiere.

Totodată, se instituie sancțiunea complementară a suspendării exercitării dreptului de a conduce, aplicabilă în cazul neplății amenzii contravenționale în termen de 180 de zile de la data comunicării procesului verbal.

II. Observații

1. Referitor la norma preconizată în cuprinsul art. I pct. 1 din inițiativa legislativă, (art. 6 pct. 42), care definește „*cursul practic de prim ajutor în cazul accidentelor rutiere*”, apreciem că sintagma „*pregătirea specială*” este neclară și susceptibilă de interpretări diferite.

Potrivit dispozițiilor art. 8 alin. (4) teza I din *Legea nr. 24/2000*¹: „*Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce.*”

În acest sens, considerăm necesară reanalizarea și reformularea textului preconizat, astfel încât să rezulte în mod clar ce presupune parcurgerea cursului practic de prim ajutor în cazul accidentelor rutiere (respectiv pregătire teoretică și/sau practică).

Totodată, menționăm că, în mod constant, Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența² sa, faptul 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.

2. Referitor la Art. I pct. 2 [art. 23 alin. (4¹)] din inițiativa legislativă, care prevede că, în cadrul pregătirii teoretice și practice, pentru persoanele care urmează să dețină permis de conducere, se introduc cursuri de conducere defensivă și cursuri practice de prim ajutor, menționăm că legislația specifică privind pregătirea persoanelor în vederea obținerii permisului de conducere, este reglementată prin *Ordonanța Guvernului nr. 27/2011 privind transporturile rutiere, cu modificările și completările ulterioare* și de *Ordinul ministrului transporturilor nr. 733/2013*³, astfel încât, considerăm că o modificare a acesteia trebuia stabilită prin actele normative respective și nu prin *Ordonanța de urgență a Guvernului*

¹ privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

² a se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 189/2006 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 20 alin. (1) din *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004*, Decizia nr. 903/2010 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 11 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 55/2002 privind regimul de deținere al câinilor periculoși sau agresivi*, sau Decizia nr. 26/2012 referitoare la obiectia de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 5 alin. (2), art. 49 alin. (2), art. 54 și art. 56 din *Legea privind amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate*;

³ pentru aprobarea *Normelor privind autorizarea școlilor de conducători auto și a instructorilor auto, a Normelor privind atestarea profesorilor de legislație rutieră și a instructorilor de conducere auto, a Metodologiei de organizare și desfășurare a cursurilor de pregătire teoretică și practică a persoanelor în vederea obținerii permisului de conducere, a Programei de școlarizare, precum și privind condițiile și obligațiile pentru pregătirea teoretică și practică a persoanelor în vederea obținerii permisului de conducere, cu modificările ulterioare*;

nr. 195/2002, act normativ care reglementează circulația pe drumurile publice.

De altfel majoritatea elementelor specifice din definiția conducerii defensive din inițiativa legislativă, se regăsesc în programele de școlarizare pentru modulele prevăzute în planul de învățământ din *Ordinul ministrului transporturilor nr. 733/2013*.

Prin urmare, față de normele ce vizează obligativitatea parcurgerii cursului de conducere defensivă și a cursului practic de prim ajutor în cazul accidentelor rutiere, atât pentru candidații la obținerea permisului de conducere, cât și pentru conducătorii auto cărora li s-a aplicat sancțiunea suspendării exercitării dreptului de a conduce, respectiv măsura tehnico-administrativă a anulării permisului de conducere, era necesară reexaminarea acestora, prin raportare la dispozițiile legale în vigoare ce reglementează aceste domenii.

Potrivit art. 23 alin. (4) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002*, persoanele care solicită prezentarea la examen pentru obținerea permisului de conducere sau a unor noi categorii ori subcategorii ale acestuia, trebuie să facă dovada pregătirii teoretice și practice prin cursuri organizate de unități autorizate, potrivit legii.

Astfel, prin *Ordinul ministrului transporturilor nr. 733/2013* (art. 3 și 4) s-a aprobat *Metodologia de organizare și desfășurare a cursurilor de pregătire teoretică și practică a persoanelor în vederea obținerii permisului de conducere* (prevăzută în anexa nr. 3) și *Programa de școlarizare* (prevăzută în anexa nr. 4).

Observăm că, potrivit *Programei de școlarizare*, modulele de pregătirea teoretică sunt: legislație rutieră, legislație specifică, conducere preventivă și ecologică, prim ajutor, cunoaștere și întreținere a autovehiculelor.

Totodată, observăm că, potrivit art. 2 alin. (1) din *Metodologie*: „Școlile de conducători auto efectuează la cerere, cursuri de pregătire în conducerea autovehiculelor, precum și cursuri de conducere preventivă, conducere ecologică și prim ajutor după caz, și în scopul actualizării/perfecționării pregătirii persoanelor care dețin permis de conducere, sau a persoanelor care au permisul de conducere reținut de către organele în drept, ori al căror permis de conducere a fost anulat.”

Așa fiind, din ansamblul reglementărilor în vigoare, rezultă că pregătirea teoretică a candidaților presupune și parcurgerea modulelor de pregătire privind conducerea preventivă și de prim ajutor.

Prin urmare, apreciem necesară reexaminarea dispozițiilor preconizate și corelarea acestora cu prevederile legale în vigoare.

În plus, sub aspect terminologic, considerăm că era necesar să se clarifice dacă există identitate între cursurile de conducere defensivă și cursurile de conducere preventivă.

3. De asemenea, considerăm că acest tip de curs, respectiv cursul de conducere defensivă, reprezintă o perfecționare a abilităților de conducere a unui posesor de permis, al cărui scop nu poate fi atins decât în situația deținerii unei experiențe efective în conducerea autovehiculelor pe drumurile publice.

Totodată, introducerea unui nou modul de pregătire în forma prezentată în inițiativa legislativă, indică o nouă autorizare a școlilor de conducători auto existente sau a unor alte entități, o atestare a instructorilor de conducere sau lectori pentru conducerea defensivă, precum și emiterea unor noi documente de către școlile de conducători auto, fapt ce conduce la o îngreunare a întregului proces de pregătire.

4. Potrivit art. I pct. 2 [art. 23 alin. (4¹) teza finală] din inițiativa legislativă, dovada absolvirii cursurilor se face prin diplomele de absolvire eliberate de unitățile autorizate conform legii și prin atașarea unor înregistrări audio-video care demonstrează activitatea derulată în cadrul cursurilor.

Considerăm că era necesar să se clarifice dacă prin diplomele de absolvire se face dovada absolvirii cursurilor de conducere defensivă și de prim ajutor sau a întregii pregătiri teoretice și practice a persoanelor care solicită prezentarea la examen în vederea obținerii permisului de conducere.

Semnalăm că, în temeiul art. 23 alin. (10) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002*, a fost adoptat *Ordinul ministrului afacerilor interne nr. 268/2010 privind procedura de examinare pentru obținerea permisului de conducere*, care reglementează la art. 6 alin. (2) conținutul dosarului de examinare.

Astfel, dosarul de examinare trebuie să cuprindă, printre altele, fișa de școlarizare (al cărei model este prevăzut în anexa nr. 2 din același act normativ), emisă de școala de conducători auto în cadrul căreia candidatul a absolvit cursurile de pregătire teoretică și practică.

În acest context, considerăm că din norma preconizată trebuia să rezulte în mod clar dacă, pentru prezentarea la examen, candidații vor prezenta atât diplomele de absolvire, cât și fișele de școlarizare, fiind așadar necesară clarificarea intenției de reglementare.

5. În ceea ce privește normele privind înregistrările audio-video care demonstrează activitatea derulată în cadrul cursurilor [art. I pct. 2 (art. 23 alin. (4¹) teza finală și alin. (4¹) din inițiativa legislativă], având în vedere că activitățile preconizate implică stocarea de date cu caracter personal, considerăm că era necesar să se clarifice și să se reglementeze aspecte precum: persoanele care au acces la aceste date, durata perioadei de stocare, modalități de ștergere a datelor personale după expirarea perioadei de stocare „dreptul de a fi uitat”), garanții pentru asigurarea protecției datelor cu caracter personal, precum și orice alte aspecte care sunt considerate necesare în asigurarea respectării reglementărilor privind confidențialitatea și protecția acestor date.

În plus, semnalăm că, în măsura în care aceste acțiuni vizează și transferul de date personale, este necesar a se avea în vedere aspectele reținute de CJUE în *Cauza Bara contra României*⁴.

De asemenea, prin monitorizarea audio-video, se induce faptul că respectivele cursuri sunt de o importanță superioară în comparație cu celelalte module aferente pregătirii, chiar dacă acestea din urmă, în opinia noastră, reprezintă baza învățării conducerii pe drumurile publice.

6. Referitor la Art. I pct. 2 [art. 23 alin. (4²)] din inițiativa legislativă, învederăm că se impune reexaminarea acestuia, având în vedere caracterul lacunar al reglementării, întrucât norma permite complinirea omisiunilor legislative în materia reglementată, prin emiterea de ordine.

Completarea reglementării propuse prin ordine de ministru, acte administrative ce se caracterizează printr-un grad înalt de instabilitate, atribuie un caracter imprevizibil, incert și dificil de anticipat normelor criticate, aspect ce poate fi de natură a conduce la afectarea prevederilor art. 1 alin. (5) din *Constituția României, republicată*, din care derivă condițiile privind calitatea normei juridice.

⁴ „CJUE a concluzionat că articolele 10, 11 și 13 din Directiva 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date trebuie interpretate în sensul că se opun unor măsuri naționale precum cele în discuție în litigiul principal, care permit unei autorități a administrației publice a unui stat membru să transmită date personale unei alte autorități a administrației publice și prelucrarea lor ulterioară, fără ca persoanele vizate să fi fost informate despre această transmitere sau despre această prelucrare.”

Totodată, se impunea înlocuirea sintagmei „*în condițiile legii*” cu elementele de identificare ale actului normativ la care se face trimitere, în acord cu dispozițiile art. 50 alin. (2) din *Legea nr. 24/2000*.

7. De asemenea, cu privire la unitățile autorizate conform legii să elibereze diplomele de absolvire, apreciem că era necesară, fie introducerea unei norme de trimitere la dispozițiile care reglementează aceste unități [art. 23 alin. (4³) și (4⁴)], fie indicarea în concret a acestora în cuprinsul dispoziției preconizate.

8. Referitor la Art. I pct. 2 [art. 23 alin. (4⁵)] din inițiativa legislativă, care prevede ținerea unei evidențe de către poliția rutieră a cursurilor de conducere defensivă, apreciem că aceasta nu are aplicabilitate în practică, întrucât Ministerul Transporturilor și Infrastructurii are competența legală de a supraveghea și controla activitatea școlilor de conducători auto, respectiv competența emiterii unor norme privind constituirea acestei evidențe.

9. Cu privire la normele preconizate la art. I pct. 4, 5 și 6 din inițiativa legislativă, pentru conferirea unui plus de claritate și previzibilitate, apreciem necesară reexaminarea și reformularea textelor, astfel încât din cuprinsul acestora să rezulte în mod clar și neechivoc, cel puțin următoarele aspecte: perioada pentru care se dispune suspendarea exercitării dreptului de a conduce, actul prin care șeful poliției rutiere dispune sancțiunea, momentul de la care aceasta este dispusă, precum și termenul pentru predarea permisului de conducere.

În plus, considerăm că inițiatorii ar fi trebuit să aibă în vedere introducerea unei condiții esențiale pentru aplicarea măsurii, respectiv că neachitarea amenzii să fie determinată de reaua-credință a persoanei sancționate, sau din motive imputabile acesteia.

10. În ceea ce privește Art. I pct. 5 [art. 103 alin. (9)] din inițiativa legislativă, referitor la propunerea privind suspendarea exercitării dreptului de a conduce ca urmare a neachitării amenzii contravenționale în termen de 180 de zile de la data comunicării procesului-verbal, precizăm că Ministerul Afacerilor Interne nu are competențe legale privind urmărirea achitării amenzilor contravenționale, aceasta fiind atributul exclusiv al organelor fiscale. Din această perspectivă, șeful serviciului rutier s-ar afla

în imposibilitatea de dispune suspendarea exercitării dreptului de a conduce, necunoscând data efectuării plății.

De asemenea, propunerea în discuție este de natură a crea premisele unei discriminări între persoane pe bază de statut social, precum și premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la principiul constituțional al egalității în drepturi, prin aceea că, în situații similare, persoanele care au posibilitatea financiară de a achita amenda în termenul propus de 180 de zile, vor avea un tratament juridic distinct față de cele care nu au această posibilitate.

Mai mult, în caz de neplată a amenzii contravenționale, executarea se face în condițiile prevăzute de dispozițiile legale privind executarea silită a creanțelor fiscale, nefiind oportună reglementarea unui nou mijloc de constrângere prin achitarea creanțelor fiscale.

11. Referitor la art. I pct. 8 din inițiativa legislativă, semnalăm că se impune reformularea normei preconizate, având în vedere că în cuprinsul art. 104 alin. (2) lit. c) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002*, sunt reglementate cursurile de conducere defensivă și prim ajutor.

12. În ceea ce privește art. I pct. 11 din inițiativa legislativă, pentru claritatea textului propus, apreciem că era necesar să se clarifice procedura și documentele prin care titularul permisului de conducere va face dovada absolvirii cursurilor de conducere defensivă și de prim ajutor.

13. Referitor la art. I pct. 12 din inițiativa legislativă, apreciem că se impune clarificarea normei propuse, având în vedere că din formularea textului nu rezultă în mod clar dacă măsura tehnico-administrativă a reținerii permisului de conducere se dispune în termen de 90 de zile de la data comunicării procesului-verbal prin care s-a aplicat sancțiunea contravențională principală a amenzii, sau, dimpotrivă, reglementarea vizează procesul-verbal prin care s-a aplicat sancțiunea contravențională complementară a suspendării exercitării dreptului de a conduce.

În subsidiar, în măsura în care prezenta inițiativă legislativă ar afecta raporturi sau situații juridice născute anterior, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a reglementării propuse⁵,

⁵ Spre exemplu, avem în vedere situația în care la momentul intrării în vigoare a reglementărilor propuse, se află în curs de examinare pentru obținerea permisului de conducere, persoane care nu au urmat cursul de conducere defensivă și de prim ajutor.

semnalăm că inițiativa legislativă ar fi trebuit să cuprindă și dispoziții tranzitorii, în conformitate cu prevederile art. 26 din *Legea nr. 24/2000*.

14. În plus, precizăm că inițiativa legislativă este deficitară și din alte puncte de vedere, astfel:

- nu există o prevedere privind valabilitatea cursurilor de conducere defensivă și de prim ajutor;

- nu există o prevedere din care să reiasă clar obligativitatea de a urma cursurile în vederea redobândirii dreptului de a conduce, dacă solicitantul a mai urmat un astfel de curs în cadrul pregătirii inițiale efectuate în cadrul școlii de conducători auto;

- nu sunt reglementate procedura și condițiile tehnice în care se realizează și se stochează înregistrările, precum și măsurile pentru protejarea acestora și a datelor cu caracter personal;

- nu există o analiză privind capacitatea școlilor autorizate pentru efectuarea cursurilor de a gestiona toate cererile, atât în vederea obținerii permisului de conducere, cât și în vederea susținerii examenului de redobândire ori în alte situații prevăzute de inițiativa legislativă în cauză.

Suplimentar, menționăm că, din verificările efectuate la nivelul Direcției Regim Permise de Conducere și Înmatriculare a Vehiculelor, rezultă că începând cu anul 2019, la nivel național, au susținut examenul în vederea obținerii permisului de conducere 185.118 persoane care au urmat cursurile de pregătire în una dintre cele 2.535 de școli autorizate de conducători auto.

15. De asemenea, semnalăm că, în ceea ce privește soluția privind reglementarea cursului de conducere defensivă în legislația rutieră, aceasta a făcut obiectul unui demers legislativ distinct, respectiv *Legea privind completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice* (Bp.497/2019, Plx. 66/2020), trimisă, în prezent, la Președintele României pentru promulgare.

Guvernul, prin punctul său de vedere exprimat în cursul anului 2021, la propunerea Ministerului Afacerilor Interne, a oferit posibilitatea de a urma un curs de conducere defensivă⁶, în vederea reducerii perioadei de suspendare, ca alternativă la susținerea testului de verificare a cunoașterii regulilor de circulație, pentru a evita apariția unor eventuale discriminări între persoane.

⁶ Programă școlară, stabilită conform Ordinului ministrului transporturilor nr. 733/2013, include, în conducerea preventivă, și pregătirea teoretică, fiind astfel cuprinsă și asigurarea cunoașterii regulilor de circulație.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative în forma prezentată.**

Cu stimă,

Nicolae-Ionel CIUCĂ

PRIM-MINISTRU



Domnului senator **Florin-Vasile CÎȚU**
Președintele Senatului