



SECRETARIATUL GENERAL AL GUVERNULUI
DEPARTAMENTUL PENTRU RELAȚIA CU PARLAMENTUL

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
SECRETAR GENERAL
Nr. 2/933 04.02.2022

Nr. 774/2022

03.FEB. 2022

Către: DOAMNA SILVIA - CLAUDIA MIHALCEA,
SECRETARUL GENERAL AL CAMEREI DEPUTAȚILOR

Ref. la: punctele de vedere ale Guvernului aprobate în ședința Guvernului din data
de 02 februarie 2022

STIMATĂ DOAMNĂ SECRETAR GENERAL,

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

1. *Proiectul de Lege pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și a Legii nr. 286/2009 privind Codul Penal (Bp. 281/2021, Plx. 530/2021);*

2. *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, numărul 361 din 26 aprilie 2004, cu modificările ulterioare, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 15/2005, cu modificările și completările ulterioare, precum și pentru modificarea Legii nr. 55 din 15 mai 2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, numărul 396 din data de 15 mai 2020, cu modificările și completările ulterioare proiectul de Lege privind aprobarea unor măsuri fiscal-bugetare privind acordarea unor împrumuturi din Trezoreria Statului (Plx. 504/2021).*

Cu deosebită considerație,

NINI SĂPUŢĂR

SECRETAR DE STAT



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 *proiectul de lege pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și a Legii nr.286/2009 privind Codul Penal*, provenit dintr-o propunere legislativă inițiată de domnii deputați PNL Radu Marin Moisin, Gabriel Andronache și Ioan Cupșa împreună cu un grup de parlamentari PNL (**Bp.281/2021, Plx.530/2021**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare amendarea *Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare și a Legii nr. 286/2009 privind Codul Penal, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul introducerii unui termen imperativ de efectuare integrală a sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, și anume, de cel mult 60 de zile de la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești pronunțată în temeiul art. 39¹ din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*.

Totodată, fapta de neexecutare a sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității în termenul propus, ar urma să constituie infracțiune

prin completarea art. 287 din *Legea nr.286/2009 - nerespectarea hotărârilor judecătorești*- și să fie pedepsită cu închisoare de la 3 luni la 2 ani sau cu amendă.

Inițiatorii propunerii legislative susțin, în *Expunerea de motive*, că, pornind de la faptul că „*tot mai multe persoane sancționate contravențional se sustrag de la rigorile legii (...), fiind numeroase situațiile în care cei amendați nu au respectat prevederile art. 39¹ din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor*”, este necesară acoperirea unui vid legislativ.

De asemenea, inițiatorii propunerii legislative amintesc că bugetele locale sunt afectate de existența unor creanțe asimilate creanțelor fiscale, creanțe constând în sume de bani pe care ar trebui să le încaseze cu titlu de amenzi contravenționale, sume de bani pe care sunt în imposibilitate de a le încasa de la contravenienți.

II. Observații

1. Examinând legislația națională în vigoare în această materie, rezultă că prestarea unei activități în folosul comunității, sancțiune care în prezent este aplicată doar prin hotărâre judecătorească, este reglementată de art. 5 alin. (2) lit. c) din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001* ca sancțiune contravențională principală, care poate fi aplicată direct, doar de către instanța de judecată, la sesizarea organului constatatator, în condițiile *Ordonanței Guvernului nr. 55/2002 privind regimul juridic al sancțiunilor prestării unei activități în folosul comunității, cu modificările și completările ulterioare*. Astfel, atunci când, în raport cu gravitatea faptei, se apreciază că amenda este neîndestulătoare, agentul constatatator încheie procesul-verbal de constatare a contravenției și îl înaintează, în cel mult 48 de ore, instanței competente să aplice sancțiunea.

Prin inițiativa legislativă se propune introducerea în *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001* a unui articol nou, art. 39², cu următorul cuprins:

„(1) *Contravenientul va efectua integral sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității într-un termen de cel mult 60 de zile de la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești 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.*

(3) *Dacă contravenientul suferă de afecțiuni medicale, stare de fapt dovedită printr-un certificat de încadrare în grad de handicap sau un certificat de medicina muncii cu mențiunea inapt, afecțiuni care fac imposibilă prestarea unei activități în folosul comunității, prevederile alin. (1) și alin.(2) nu i se vor aplica."*

De lege lata, art. 11 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001* stabilește cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei¹, iar *Ordonanța Guvernului nr. 55/2002*, reglementează regimul juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, instituind procedura de executare a acestei sancțiuni.

Analizând textul propunerii legislative identificăm că era necesară o corelare a acesteia cu dispozițiile din cele două acte normative menționate.

În ceea ce privește obligația de a efectua integral sancțiunea prestării unei activități, în interesul societății într-un termen de 60 zile, atragem atenția asupra faptului că, potrivit art. 3 din *Ordonanța Guvernului nr. 55/2002*:

„Art. 3. (1) Sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității se execută după programul de muncă ori, după caz, programul școlar al contravenientului, pe o durată cuprinsă între 50 de ore și 300 de ore, de maximum 3 ore pe zi, iar în zilele nelucrătoare de 6 - 8 ore pe zi.

(2) În cazul în care contravenientul are posibilitatea să execute sancțiunea în fiecare zi din cursul săptămânii, iar autoritățile publice locale, prin persoanele împuternicite, pot asigura supravegherea activității contravenientului, durata maximă de lucru nu poate depăși 8 ore pe zi."

Acesta este motivul pentru care apreciem că se impune reanalizarea termenului de 60 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești prin care s-a aplicat sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, astfel încât termenul care va fi stabilit (și care în opinia noastră nu poate fi mai mic de 90 de zile de la data amintită) să permită contravenientului să execute sancțiunea în discuție și, totodată, să ofere posibilitatea îndeplinirii tuturor procedurilor administrative

¹ Potrivit art. 11 din actul normativ amintit:

„(1) Caracterul contravențional al faptei este înlăturat în cazul legitimei apărări, stării de necesitate, constrângerii fizice sau morale, cazului fortuit, iresponsabilității, beției involuntare complete, erorii de fapt, precum și infirmității, dacă are legătură cu fapta săvârșită.

(2) Minorul sub 14 ani nu răspunde contravențional.

(3) Pentru contravențiile săvârșite de minorii care au împlinit 14 ani minimul și maximul amenzii stabilite în actul normativ pentru fapta săvârșită se reduc la jumătate.

(4) Minorul care nu a împlinit vârsta de 16 ani nu poate fi sancționat cu prestarea unei activități în folosul comunității.

(5) Cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei se constată numai de instanța de judecată."

subsecvente rămânării definitive a hotărârii judecătorești prin care s-a aplicat respectiva sancțiune.

Tot în legătură cu acest aspect și în completarea celor arătate anterior, reamintim faptul că legea trebuie interpretată în sensul aplicării și de aici necesitatea instituirii de către legiuitor a unui termen care să permită executarea sancțiunii. În acest sens, opinăm că, în ipoteza reglementării unui termen de executare a sancțiunii, acesta trebuie reglementat prin corelare cu dispozițiile din *Cap. III - Executarea sancțiunilor* din *Ordonanța Guvernului nr. 55/2002*. Totodată, inițiatorii puteau avea în vedere ca termenul să înceapă să curgă de la comunicarea mandatului de executare, reglementată de art. 15 alin. (2) din actul normativ menționat, și nu de la data rămânării definitive a hotărârii judecătorești.

Referitor la dispozițiile propuse la alin. (3) al art. 39², considerăm că acestea trebuiau corelate cu dispozițiile art. 11 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001* și cu dispozițiile art. 17 alin. (3) din *Ordonanța Guvernului nr. 55/2002*³, urmând a se aprecia asupra necesității de a completa dispozițiile legale menționate cu aspectele ce țin de dovedirea de către contravenient a împrejurărilor ce justifică înlăturarea caracterului contravențional³ sau de înscrisurile care pot fi prezentate pentru a dovedi starea de sănătate a contravenientului (în opinia noastră, o asemenea detaliere a înscrisurilor de către legea-cadru în materia răspunderii contravenționale este nenesesară).

Totodată, în perspectiva adoptării propunerii legislative, în situația incriminării nerespectării obligației de a executa integral sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, inițiatorul trebuia să analizeze dacă art. 21 și 22 din *Ordonanța Guvernului nr. 55/2002* trebuiau abrogate (în funcție de decizia de a incrimina unele dintre sau toate faptele prevăzute de art. 21)⁴. În același context, art. 21¹ trebuia reanalizat și reformulat corespunzător.

² Potrivit art. 17 alin. (3) din O.G. nr. 55/2002, „(3) La stabilirea conținutului activității ce urmează să fie prestată de contravenient primarul va avea în vedere pregătirea profesională și starea sănătății acestuia, atestate prin acte eliberate în condițiile legii.”

³ În acest caz, numai instanța de judecată urmând să aprecieze, potrivit art. 11 alin. (5) din O.G. nr. 2/2001, asupra existenței unui caz care înlătură caracterul contravențional al faptei.

⁴ Art. 21 din OG nr. 55/2002 are următorul cuprins: „În cazul în care contravenientul, cu reavoință, nu se prezintă la primar pentru luarea în evidență și executarea sancțiunii, se sustrage de la executarea sancțiunii după începerea activității sau nu își îndeplinește îndatoririle ce îi revin la locul de muncă, judecătoria, la sesizarea primarului, a unității de poliție sau a conducerii unității la care contravenientul avea obligația să se prezinte și să presteze activitatea în folosul comunității, poate înlocui această sancțiune cu sancțiunea amenzii.”

2. Considerăm că nu este oportună completarea art. 287 din *Codul penal* în sensul propus și opinăm că putea fi avută în vedere, eventual, introducerea unei incriminări fie în *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*, fie în *Ordonanța Guvernului nr. 55/2002*. Apreciem că o decizie privind incriminarea (sau nu) a unor fapte comise de un contravenient trebuie să aibă în vedere și următoarele aspecte:

Potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO), Convenția europeană a drepturilor omului nu definește noțiunea de „*muncă forțată sau obligatorie*”. În jurisprudența sa, CEDO s-a referit la *Convenția nr. 29 a Organizației Internaționale a Muncii (OIM) privind munca forțată sau obligatorie*. În sensul prevederilor Convenției OIM, noțiunea „*muncă forțată sau obligatorie*” semnifică „*orice muncă sau serviciu pretins(ă) unei persoane sub amenințarea unei sancțiuni și pentru care persoana respectivă nu s-a oferit de bună voie*”. CEDO a luat această definiție ca punct de pornire pentru interpretarea art. 4.2 din *Convenția europeană a drepturilor omului*⁵.

Cu toate acestea, CEDO a statuat că nu orice muncă pretinsă unei persoane sub amenințarea unei sancțiuni reprezintă „*muncă forțată sau obligatorie*” interzisă de art. 4.2 din *Convenție*. Pentru a decide dacă serviciul cerut unei persoane reprezintă „*muncă forțată sau obligatorie*”, CEDO ia în calcul toate circumstanțele cauzei în lumina obiectivelor art. 4. CEDO a reiterat faptul că pct. 3 al art. 4 formează un tot unitar cu pct.2 și indică ce nu se include în noțiunea „*munca forțată sau obligatorie*”. Cele 4 litere ale pct. 3, în ciuda diversității lor, se întemeiază pe ideile directoare ale interesului general, solidarității sociale și normalității în desfășurarea obișnuită a activităților (*Barbarov C. Ucrainei, dec. din 27.03.2018*).

Precizăm că, pe rolul CEDO, se află cauza *Tiunov C. Rusiei*, în care reclamantul s-a plâns, în temeiul art. 4 din *Convenție*, că sancțiunea muncii în folosul comunității ce i-a fost aplicată în legătură cu o contravenție reprezintă muncă forțată sau obligatorie. În speță, reclamantul a fost obligat să presteze 30 de ore de muncă în folosul comunității, ca sancțiune

⁵ Potrivit art. 4 din CEDO - Interzicerea sclaviei și a muncii forțate

1. Nimeni nu poate fi ținut în sclavie sau în condiții de aservire.

2. Nimeni nu poate fi constrâns să execute o muncă forțată sau obligatorie.

3. Nu se consideră muncă forțată sau obligatorie în sensul prezentului articol:

a) orice muncă impusă în mod normal unei persoane supuse detenției în condițiile prevăzute de art. 5 din prezenta convenție sau în timpul în care se află în libertate condiționată;

b) orice serviciu cu caracter militar sau, în cazul celor care refuză să satisfacă serviciul militar din motive de conștiință, în țările în care acest lucru este recunoscut ca legitim, un alt serviciu în locul serviciului militar obligatoriu;

c) orice serviciu impus în situații de criză sau de calamități care amenință viața sau bunăstarea comunității;

d) orice muncă sau serviciu care face parte din obligațiile civile normale.

contravențională pentru participarea la o întrunire ilegală. Reclamantul nu a prestat munca în folosul comunității. Ca urmare, acesta a fost condamnat, pentru neexecutarea unei sancțiuni administrative, la detenție pe o perioadă de 3 zile.

La data de 15.01.2019⁶, CEDO a decis comunicarea cererii către guvernul pârât, părțile fiind invitate să răspundă la următoarea întrebare:

„Obligarea la prestarea unei munci în folosul comunității intră în sfera situațiilor enumerate în art. 4.3 lit. a)-d) din Convenție? În special, această sancțiune reprezintă muncă sau serviciu care face parte din obligațiile civile normale?”.

Apreciem că soluția ce urmează a fi pronunțată de CEDO în această speță este relevantă pentru evaluarea compatibilității propunerii de incriminare a refuzului nejustificat de a presta munca în folosul comunității cu standardele europene în materie, în prezent neputând fi formulată o opinie cu privire la acest aspect.

De asemenea, trebuie avute în vedere cele reținute de Curtea Constituțională în jurisprudența sa referitoare la utilizarea mijloacelor de drept penal pentru protejarea unor valori sociale. Astfel, utilizarea acestor mijloace trebuie să se realizeze de către legiuitor cu respectarea principiului *ultima ratio*. Prin *Decizia nr. 405/2016*⁷ (par. 68 - 69), Curtea a reținut 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”,* această sancțiune fiind *„singura în măsură să atingă scopul urmărit, alte măsuri de ordin civil, administrativ etc, fiind improprii în realizarea acestui deziderat”.*

3. Semnalăm faptul că la redactarea propunerii de la Art. II din propunerea legislativă nu a fost avută în vedere forma în vigoare a art. 287 din *Legea nr. 286/2009* în sensul că, potrivit *Expunerii de motive*, inițiatorii propun completarea art. 287 din *Codul penal* prin introducerea unei noi litere, respectiv lit. h), care este deja prevăzută de forma în vigoare a articolului în discuție și care reglementează faptul că infracțiunea privind nerespectarea unei hotărâri judecătorești se poate săvârși prin

⁶ Până în prezent, data redactării prezentului document, CEDO nu s-a pronunțat în cauză.

⁷ Decizia Curții Constituționale nr. 405/2016 din 15 iunie 2016 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 246 din Codul penal din 1969, ale art. 297 alin. (1) din Codul penal și ale art. 132 din *Legea nr. 78/2000* pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 517 din 8 iulie 2016

„nerespectarea unei măsuri de protecție dispuse în executarea unui ordin european de protecție”.

4. Menționăm că, în procedură parlamentară se află *proiectul de Lege pentru completarea art.287 din Legea nr.286/2009 privind Codul penal (L.435/2018, Plx.700/2018)*, care are ca obiect de reglementare extinderea conținutului constitutiv al infracțiunii de nerespectare a hotărârilor judecătorești, faptă prevăzută și pedepsită de art. 287 din *Codul penal*, prin incriminarea și a faptei de nerespectare a unei hotărâri judecătorești de înlocuire a sancțiunii amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității.

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
TRU
ÂNIEI

Domnului deputat **Ion-Marcel CIOLACU**
Președintele Camerei Deputaților