



**PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR**

**PROIECT DE LEGE
pentru abrogarea Legii nr. 241/2025**

EXPUNERE DE MOTIVE

I. INTRODUCERE

Prezenta Expunere de motive însoțește proiectul de lege privind abrogarea Legii nr. 241/2025, lege prin care au fost aduse modificări substanțiale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 31/2002 și Legii nr. 157/2018, în materia interzicerii organizațiilor, simbolurilor și faptelor cu caracter fascist, legionar, rasist sau xenofob.

Intervenția legislativă propusă este determinată de necesitatea restabilirii unui echilibru constituțional grav afectat prin adoptarea Legii nr. 241/2025, precum și de protejarea efectivă a drepturilor și libertăților fundamentale garantate de Constituția României și Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (Convenția europeană a drepturilor omului – CEDO).

Legea nr. 241/2025 marchează o extindere semnificativă a domeniului de incriminare penală în materia discursului public, a evocării istorice și a interpretării memoriei colective. Prin formulări largi, insuficient determinate și susceptibile de interpretări subiective, legea introduce un cadru normativ care depășește scopul legitim al combaterii extremismului și ajunge să afecteze însăși substanța libertății de exprimare, a libertății de conștiință și a libertății cercetării științifice.

Scopul prezentului proiect de lege este de a elimina din ordinea juridică o reglementare care, prin conținutul său normativ, generează riscuri serioase de cenzură indirectă, de aplicare arbitrară a legii penale și de inhibare a dezbaterii publice într-o societate democratică.

Potrivit art. 30 alin. (1) din Constituția României, „libertatea de exprimare a gândurilor, a opiniilor sau a credințelor și libertatea creațiilor de orice fel sunt inviolabile”, iar alin. (2) al aceluiași articol prevede expres că „cenzura de orice fel este interzisă”. Aceste dispoziții constituționale consacră unul dintre fundamentele statului de drept: imposibilitatea instituirii unui control preventiv sau represiv asupra ideilor, opiniilor și interpretărilor, în afara limitelor strict necesare într-o societate democratică.

Prin modul în care este formulată și prin efectele pe care le produce, Legea nr. 241/2025 creează un cadru penal care descurajează exercitarea libertății de exprimare

nu prin interdicții explicite, ci prin instituirea unui climat de insecuritate juridică, în care simpla evocare a unor fapte, personaje sau contexte istorice poate deveni susceptibilă de sancțiune penală.

În materie penală, principiul legalității incriminării impune ca norma de incriminare să fie clară, precisă și previzibilă, astfel încât destinatarul legii să își poată conforma conduita. Or, extinderea excesivă a noțiunilor utilizate de Legea nr. 241/2025 – precum „promovare”, „cult”, „evocare”, „simbol” sau „memorie” – creează un risc real de aplicare arbitrară și de încălcare a cerințelor de previzibilitate impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție și de art. 7 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

De asemenea, orice restrângere a exercițiului drepturilor fundamentale trebuie să respecte condițiile stricte prevăzute de art. 53 din Constituție: să fie prevăzută prin lege, să fie necesară într-o societate democratică, să fie proporțională cu scopul urmărit și să nu aducă atingere existenței dreptului. Or, analiza efectelor produse de Legea nr. 241/2025 arată că restrângerea operată depășește limitele proporționalității și afectează substanța însăși a libertății de exprimare și a libertății academice.

În acest context, proiectul de lege pentru abrogarea Legii nr. 241/2025 nu urmărește relativizarea sau negarea necesității combaterii extremismului, antisemitismului și rasismului, ci restabilirea unui cadru normativ compatibil cu exigențele constituționale, cu principiile statului de drept și cu standardele europene în materia drepturilor fundamentale.

Prezenta Expunere de motive are ca obiect evidențierea existenței unor serioase vicii de constituționalitate, a lipsei de claritate și a caracterului disproporționat al reglementării actuale, precum și necesitatea unei intervenții legislative de abrogare, în vederea protejării libertății de exprimare, a libertății de conștiință, a libertății cercetării științifice și a funcționării normale a dezbaterii publice într-o societate democratică.

II. CONTEXTUL LEGISLATIV ȘI EVOLUȚIA ISTORICĂ A REGLEMENTĂRII (INTERBELIC – PREZENT)

1. Premise istorice ale reglementării în perioada interbelică

Reglementarea interzicerii organizațiilor și manifestărilor extremiste în dreptul român are rădăcini în perioada interbelică, într-un context marcat de instabilitate politică și de ascensiunea mișcărilor radicale în Europa.

În această etapă, statul român a recurs la instrumente juridice excepționale pentru limitarea activității unor organizații considerate periculoase pentru ordinea constituțională. Aceste măsuri au avut, în mod constant, un caracter punctual și au vizat situații de pericol concret pentru siguranța statului, fără a institui un control general asupra discursului public sau asupra interpretării istorice.

Chiar și în acest context dificil, intervențiile legislative au fost justificate prin necesitatea protejării ordinii constituționale, nu prin dorința de a reglementa conținutul ideilor sau al memoriei colective.

2. Reglementarea în perioada postbelică și experiența controlului ideologic

După cel de-al Doilea Război Mondial, reglementările privind combaterea ideologiilor extremiste au fost preluate și adaptate în cadrul regimului comunist, într-un

context caracterizat de absența pluralismului politic și de subordonarea dreptului penal unor finalități ideologice.

În această perioadă, controlul asupra discursului public și asupra interpretării istoriei a devenit un instrument sistematic de guvernare. Dreptul penal a fost utilizat nu doar pentru sancționarea faptelor violente, ci și pentru reprimarea opiniilor și a interpretărilor considerate neconforme cu ideologia oficială.

Această experiență istorică a marcat profund sensibilitatea constituțională a României postdecembriste față de orice formă de cenzură instituționalizată și a stat la baza consacrării ferme, în Constituția din 1991, a interdicției cenzurii și a protecției sporite a libertății de exprimare.

3. Cadrul postdecembrist: OUG nr. 31/2002 și evoluțiile ulterioare

După 1989, legiuitorul român a urmărit construirea unui cadru normativ compatibil cu valorile statului de drept și cu angajamentele internaționale asumate de România.

În acest context, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002 a reprezentat prima reglementare sistematică postdecembristă privind interzicerea organizațiilor, simbolurilor și faptelor cu caracter fascist, legionar, rasist sau xenofob.

Scopul inițial al acestei reglementări a fost unul limitat și precis: prevenirea reactivării unor organizații și ideologii responsabile pentru crime împotriva umanității și pentru acte de violență extremă. Incriminarea viza, în principal, fapte concrete de propagandă extremistă și constituirea de organizații cu scopuri explicit totalitare.

Prin Legea nr. 107/2006, ordonanța a fost aprobată cu modificări și completări, menținându-se însă un echilibru relativ stabil între necesitatea combaterii extremismului și respectarea libertății de exprimare.

Ulterior, prin Legea nr. 157/2018 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea antisemitismului, cadrul normativ a fost extins, introducându-se noi definiții și obligații în sarcina autorităților publice. Deși această lege a urmărit un scop legitim, ea a început să deplaseze accentul reglementării de la fapte concrete către domeniul mai larg al discursului public și al simbolurilor.

4. Schimbarea de paradigmă adusă de Legea nr. 241/2025

Legea nr. 241/2025 marchează o schimbare calitativă semnificativă față de etapele anterioare.

Dacă reglementările precedente erau centrate preponderent pe combaterea organizațiilor și faptelor cu caracter extremist în sens strict, noua reglementare deplasează centrul de greutate al incriminării către domeniul evocării istorice, al memoriei colective și al interpretării simbolice a trecutului.

Această evoluție reprezintă o ruptură față de filosofia inițială a reglementării și ridică probleme serioase de compatibilitate cu principiile constituționale ale libertății de exprimare și ale securității juridice.

5. Contextul social și interesul public major. Protestul din 15 ianuarie 2026

Adoptarea Legii nr. 241/2025 a generat reacții publice semnificative, care depășesc sfera dezbaterii strict juridice.

În data de 15 ianuarie 2026, cu prilejul Zilei Culturii Naționale, a avut loc un protest public împotriva acestei reglementări, având ca temă centrală efectele legii asupra libertății de exprimare, a cercetării istorice și a vieții culturale.

Acest demers civic, desfășurat într-un cadru pașnic și cu un mesaj explicit legat de protecția culturii și a libertății intelectuale, reflectă existența unui interes public major și a unei îngrijorări reale în societate cu privire la consecințele acestei legi.

Menționarea acestui context nu urmărește politizarea analizei juridice, ci evidențierea faptului că problematica reglementată nu este una abstractă, ci produce efecte concrete asupra climatului cultural și democratic.

6. Concluzie parțială

Evoluția legislativă de la perioada interbelică până în prezent arată o tendință de extindere progresivă a controlului juridic asupra discursului public, tendință care atinge, prin Legea nr. 241/2025, un prag critic din perspectiva drepturilor fundamentale.

Această acumulare de extinderi succesive justifică, în prezent, necesitatea unei intervenții legislative de corecție, prin abrogarea reglementării care a depășit limitele unui echilibru constituțional acceptabil.

III. ANALIZA MODIFICĂRILOR ADUSE DE LEGEA NR. 241/2025 ȘI NATURA RUPTURII NORMATIVE

Legea nr. 241/2025 intervine asupra unui cadru normativ deja existent, format în principal din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002 și din Legea nr. 157/2018, modificând atât structura incriminărilor, cât și filosofia generală a reglementării în materia discursului public și a evocării istorice.

Din punct de vedere formal, legea modifică și completează dispozițiile privind definirea faptelor interzise, extinde sfera persoanelor și a situațiilor susceptibile de sancțiune penală și dispune republicarea OUG nr. 31/2002, cu o nouă renumerotare a textelor. Dincolo de aceste aspecte tehnice, esențială este schimbarea de conținut și de orientare a normei penale.

Reglementările anterioare erau centrate preponderent pe combaterea unor fapte determinate: constituirea de organizații cu scop extremist, propaganda explicită pentru ideologii totalitare și promovarea cultului unor persoane condamnate definitiv pentru crime împotriva umanității. Incriminarea viza, în principal, comportamente active, cu un grad ridicat de pericol social și cu o legătură directă cu ideologii violente sau totalitare.

Prin Legea nr. 241/2025, legiuitorul deplasează accentul incriminării de la fapta concretă către sfera mult mai largă a discursului, a simbolului și a evocării. Sunt introduse sau lărgite noțiuni precum „promovare”, „cult”, „evocare”, „simbol” și „memorie”, fără ca aceste concepte să fie definite cu un grad suficient de precizie normativă.

Această extindere are două consecințe juridice majore.

În primul rând, se produce o lărgire considerabilă a domeniului de incriminare penală, prin includerea unor conduite care, în mod tradițional, aparțin sferei libertății de exprimare, a cercetării istorice și a dezbaterii academice. Simpla referire la un personaj istoric, la un context sau la o perioadă poate deveni susceptibilă de calificare penală, în funcție de interpretarea autorităților competente.

În al doilea rând, se modifică raportul dintre norma penală și libertățile fundamentale. Dacă reglementările anterioare operau într-un perimetru relativ clar, delimitat de fapte cu caracter violent sau explicit extremist, noua reglementare pătrunde într-o zonă de frontieră, în care distincția dintre exprimare legitimă și faptă penală devine incertă.

Ruptura normativă produsă de Legea nr. 241/2025 constă tocmai în această schimbare de paradigmă: de la combaterea unor comportamente periculoase pentru ordinea constituțională la controlul juridic al interpretării trecutului și al exprimării simbolice. Această mutație nu este una de detaliu, ci afectează însăși natura reglementării.

Într-un stat de drept, dreptul penal reprezintă ultima ratio, instrumentul de ultimă instanță pentru protejarea valorilor fundamentale. Extinderea sa către domenii caracterizate prin pluralism de opinii, interpretare istorică și dezbateri intelectuale contravine principiului proporționalității și riscă să transforme norma penală într-un instrument de reglare a discursului public.

În plus, modificările introduse de Legea nr. 241/2025 creează un cadru normativ fragmentar și dificil de aplicat unitar. Suprapunerea noilor dispoziții peste texte deja existente, fără o clarificare sistematică a domeniului de aplicare, generează incoerență legislativă și sporește riscul de practică neunitară.

Această incoerență este agravată de lipsa unor criterii obiective de delimitare între:

- a. evocarea istorică legitimă și promovarea ideologică;
- b. analiza critică și apologia;
- c. cercetarea științifică și propaganda.

În absența unor asemenea criterii, aprecierea caracterului penal al unei conduite este transferată, în mod excesiv, către autoritatea de aplicare a legii, cu un grad ridicat de discreție.

Prin urmare, Legea nr. 241/2025 nu reprezintă o simplă ajustare a reglementării existente, ci o modificare structurală a raportului dintre dreptul penal și libertatea de exprimare. Această ruptură normativă justifică o analiză distinctă din perspectiva constituționalității, a proporționalității și a necesității intervenției legislative de abrogare.

IV. ÎNCĂLCAREA DREPTURILOR ȘI LIBERTĂȚILOR FUNDAMENTALE. ANALIZA ARTICOLELOR CONSTITUȚIONALE RELEVANTE

Analiza constituționalității Legii nr. 241/2025 impune examinarea acesteia în raport cu mai multe dispoziții fundamentale ale Constituției României, care consacră libertatea de exprimare, libertatea de conștiință, principiul legalității și condițiile restrângerii exercițiului drepturilor.

1. Încălcarea art. 30 din Constituție – libertatea de exprimare și interdicția cenzurii

Potrivit art. 30 alin. (1) din Constituția României, „libertatea de exprimare a gândurilor, a opiniilor sau a credințelor și libertatea creațiilor de orice fel sunt inviolabile”, iar alin. (2) prevede expres că „cenzura de orice fel este interzisă”.

Aceste dispoziții nu se limitează la interzicerea unei cenzuri formale, instituționale, ci protejează libertatea de exprimare împotriva oricărei forme de control preventiv sau represiv care produce un efect de inhibare generalizată asupra discursului public.

Legea nr. 241/2025 nu instituie o cenzură directă, în sensul unei autorizări prealabile, însă creează un mecanism de cenzură indirectă, prin extinderea excesivă a domeniului de incriminare penală și prin introducerea unor noțiuni vagi, susceptibile de interpretări arbitrare.

Într-un asemenea cadru normativ, exercitarea libertății de exprimare nu mai este limitată doar de norme clare și previzibile, ci de teama rezonabilă de a nu depăși o frontieră juridică incertă. Acest efect de descurajare este incompatibil cu interdicția constituțională a cenzurii, chiar și atunci când aceasta îmbracă forme indirecte.

2. Încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție – principiul legalității și al securității juridice

Potrivit art. 1 alin. (5) din Constituție, „în România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”. Din acest principiu derivă exigența calității legii, care impune ca normele juridice să fie clare, precise și previzibile.

În materie penală, această exigență are o importanță sporită. Destinatarul legii trebuie să poată anticipa, într-un mod rezonabil, consecințele juridice ale conduitei sale.

Prin utilizarea unor concepte precum „promovare”, „cult”, „evocare”, „simbol” sau „memorie”, fără definiții normative riguroase, Legea nr. 241/2025 ridică serioase probleme din perspectiva cerinței de previzibilitate a legii. Norma penală devine astfel dependentă de interpretarea subiectivă a autorităților de aplicare, ceea ce afectează securitatea juridică și încrederea legitimă a cetățenilor în stabilitatea ordinii de drept.

3. Încălcarea art. 29 din Constituție – libertatea conștiinței

Art. 29 din Constituție consacră libertatea conștiinței, inclusiv libertatea opiniilor și a credințelor, precum și interdicția constrângerii persoanei de a adopta o anumită concepție ideologică.

Interpretarea istoriei, evaluarea critică a trecutului și formarea unor convingeri cu privire la evenimente istorice fac parte din sfera libertății de conștiință. Prin instituirea

unor limite penale excesive asupra interpretării și evocării istorice, Legea nr. 241/2025 interferează cu acest domeniu protejat constituțional.

Riscul este instituirea unei interpretări oficiale dominante în materie de memorie istorică, ceea ce contravine pluralismului de idei, valoare fundamentală a ordinii constituționale.

4. Încălcarea art. 53 din Constituție – condițiile restrângerii exercițiului drepturilor

Potrivit art. 53 din Constituție, restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți poate fi dispusă numai dacă sunt îndeplinite cumulativ mai multe condiții: existența unui scop legitim, necesitatea într-o societate democratică, proporționalitatea măsurii și respectarea substanței dreptului.

Deși combaterea extremismului și a discursului urii reprezintă un scop legitim, analiza efectelor produse de Legea nr. 241/2025 arată că restrângerea operată depășește ceea ce este necesar și proporțional într-o societate democratică.

Extinderea incriminării către domenii caracterizate prin pluralism de opinii și interpretare istorică nu este însoțită de garanții suficiente împotriva abuzului și nu respectă cerința caracterului minim intruziv al restrângerii.

Prin urmare, restrângerea nu este limitată la ceea ce este strict necesar pentru protejarea valorilor fundamentale, ci afectează substanța însăși a libertății de exprimare și a libertății academice.

5. Concluzie parțială

În ansamblul său, Legea nr. 241/2025 intră în conflict cu mai multe dispoziții constituționale esențiale: art. 30, art. 1 alin. (5), art. 29 și art. 53. Acest conflict nu este unul punctual, ci structural, afectând arhitectura protecției drepturilor fundamentale.

Această situație impune o analiză distinctă din perspectiva principiului proporționalității și a standardelor convenționale, care va fi dezvoltată în capitolul următor.

V. PRINCIPIUL PROPORȚIONALITĂȚII ȘI ANALIZA RESTRÂNGERII DREPTURILOR FUNDAMENTALE (ART. 53 DIN CONSTITUȚIE)

Potrivit art. 53 din Constituția României, exercițiul unor drepturi sau libertăți poate fi restrâns numai dacă sunt îndeplinite cumulativ mai multe condiții: restrângerea trebuie să fie prevăzută prin lege, să urmărească un scop legitim, să fie necesară într-o societate democratică, să fie proporțională cu scopul urmărit și să nu aducă atingere existenței dreptului.

Analiza constituționalității Legii nr. 241/2025 impune aplicarea acestui test de proporționalitate în mod riguros, pe fiecare dintre etapele sale.

1. Existența unui scop legitim

Combaterea extremismului, a antisemitismului, a rasismului și a discursului instigator la ură reprezintă, fără îndoială, un scop legitim într-o societate democratică.

Protejarea demnității umane, a ordinii publice și a valorilor fundamentale justifică, în principiu, intervenția statului prin norme penale.

Acest element al testului este îndeplinit în mod formal de Legea nr. 241/2025.

2. Necesitatea restrângerii într-o societate democratică

Condiția necesității presupune existența unei nevoi sociale imperioase care să justifice extinderea domeniului de incriminare penală.

Or, analiza contextului normativ anterior adoptării Legii nr. 241/2025 arată că România dispunea deja de un cadru juridic amplu pentru combaterea extremismului, format din OUG nr. 31/2002, Legea nr. 107/2006 și Legea nr. 157/2018. Acest cadru permitea sancționarea faptelor de propagandă extremistă, a constituirii de organizații cu scop totalitar și a apologiei persoanelor condamnate pentru crime împotriva umanității.

În lipsa unei demonstrații clare privind insuficiența acestor instrumente, extinderea suplimentară a incriminării prin Legea nr. 241/2025 nu este justificată de o necesitate obiectivă. Legea nu este însoțită de o evaluare de impact care să arate existența unui fenomen nou, de amploare, care să impună o asemenea lărgire a controlului penal asupra discursului public.

Prin urmare, condiția necesității nu este îndeplinită în mod convingător.

3. Adecvarea măsurii la scopul urmărit

O măsură este adecvată atunci când este aptă, în mod real, să contribuie la realizarea scopului legitim urmărit.

Extinderea incriminării către domeniul evocării istorice, al simbolurilor și al memoriei colective nu este, în mod necesar, aptă să combată eficient extremismul. Dimpotrivă, există riscul ca o asemenea reglementare să deturneze resursele instituționale de la combaterea faptelor grave către sancționarea unor conduite lipsite de pericol social real.

Mai mult, confuzia dintre analiza critică a trecutului și propaganda extremistă poate conduce la rezultate contrare scopului declarat, prin discreditarea noimei penale și prin alimentarea unor tensiuni sociale inutile.

4. Proporționalitatea restrângerii

Condiția proporționalității impune ca restrângerea să fie limitată la ceea ce este strict necesar pentru atingerea scopului legitim și să nu afecteze substanța dreptului.

În cazul Legii nr. 241/2025, restrângerea este excesiv de largă. Incriminarea unor conduite situate în zona libertății de exprimare, a cercetării istorice și a dezbaterii academice afectează în mod direct exercițiul acestor libertăți și creează un climat de autocenzură generalizată.

Riscul de sancțiune penală pentru simple exprimări sau evocări legitime determină o inhibare structurală a discursului public, care depășește cu mult ceea ce este necesar pentru combaterea extremismului.

5. Respectarea substanței dreptului

Ultima condiție impusă de art. 53 este aceea ca restrângerea să nu aducă atingere existenței dreptului.

Prin efectul său cumulativ, Legea nr. 241/2025 tinde să golească de conținut libertatea de exprimare și libertatea academică în domenii esențiale pentru funcționarea unei societăți democratice. Atunci când exprimarea unor opinii sau interpretări istorice devine periculoasă din punct de vedere penal, dreptul își pierde caracterul efectiv.

Această situație echivalează cu o atingere adusă substanței dreptului, ceea ce este inadmisibil din perspectiva art. 53 din Constituție.

6. Concluzie parțială

Aplicarea testului de proporționalitate arată că, deși Legea nr. 241/2025 urmărește un scop legitim, aceasta nu îndeplinește condițiile necesității, adecvării și proporționalității și aduce atingere substanței drepturilor fundamentale.

Prin urmare, restrângerea operată apare ca fiind incompatibilă cu exigențele constituționale și impune o intervenție legislativă de abrogare.

VI. PRINCIPIUL LEGALITĂȚII INCRIMINĂRII ȘI STANDARDELE ART. 7 DIN CONVENȚIA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI

Principiul legalității incriminării reprezintă una dintre garanțiile fundamentale ale statului de drept în materie penală. Acesta este consacrat atât de Constituția României, prin art. 23 alin. (12), cât și de art. 7 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care prevede că „nimeni nu poate fi condamnat pentru o acțiune sau o omisiune care, în momentul săvârșirii, nu constituia infracțiune potrivit dreptului național sau internațional”.

Din acest principiu derivă cerința esențială ca norma penală să fie clară, precisă și previzibilă, astfel încât orice persoană să poată anticipa, într-un mod rezonabil, consecințele juridice ale conduitei sale.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat constant că legea penală trebuie să fie „accesibilă” și „previzibilă”, în sensul că destinatarul normei trebuie să poată ști, pe baza textului legii și, dacă este necesar, a interpretării date de instanțe, ce fapte sunt interzise și ce sancțiuni pot fi aplicate.

În jurisprudența sa, Curtea a subliniat că previzibilitatea nu presupune o precizie absolută, însă impune existența unor criterii suficiente pentru a limita marja de apreciere a autorităților și pentru a preveni aplicarea arbitrară a legii penale.

Aplicând aceste standarde la Legea nr. 241/2025, se constată existența unor deficiențe structurale grave sub aspectul calității normei penale.

În primul rând, legea utilizează concepte cu un grad ridicat de generalitate și ambiguitate, precum „promovare”, „cult”, „evocare”, „simbol” și „memorie”, fără a oferi definiții legale care să permită delimitarea clară a sferei de incriminare.

Aceste noțiuni nu sunt termeni tehnici consacrați în dreptul penal și nu au un conținut normativ stabil, ci unul preponderent evaluativ. Sensul lor variază în funcție de

context, de interpretarea doctrinară și de sensibilitățile sociale, ceea ce sporește în mod considerabil incertitudinea juridică.

În al doilea rând, lipsa unor criterii obiective de delimitare între:

- a. analiza istorică legitimă și promovarea ideologică;
- b. evocarea critică și apologia;
- c. cercetarea științifică și propaganda,

transferă către autoritățile de urmărire penală și către instanțe o marjă excesivă de apreciere în calificarea penală a faptelor.

Această marjă largă de apreciere este incompatibilă cu exigențele art. 7 din Convenție, care impun limitarea interpretării judiciare prin norme suficient de determinate.

În jurisprudența sa, Curtea Europeană a arătat că o lege care lasă un spațiu prea larg de interpretare autorităților riscă să devină un instrument de aplicare selectivă și arbitrară, contrar principiului securității juridice.

În cazul Legii nr. 241/2025, riscul este amplificat de faptul că domeniul reglementat privește exprimarea ideilor, interpretarea trecutului și simbolurile culturale, domenii în care pluralismul de opinii este inerent și protejat de standardele europene.

În aceste condiții, destinatarul legii nu mai poate anticipa, într-un mod rezonabil, dacă o anumită exprimare, analiză sau evocare istorică este permisă sau interzisă. Această incertitudine produce un efect de descurajare generalizată, incompatibil cu cerințele de previzibilitate ale normei penale.

Prin urmare, Legea nr. 241/2025 este susceptibilă să contravină principiului legalității incriminării, astfel cum este consacrat de art. 23 alin. (12) din Constituție și de art. 7 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, și creează un cadru normativ incompatibil cu standardele europene în materia dreptului penal.

VII. IMPACTUL ASUPRA LIBERTĂȚII ACADEMICE, CERCETĂRII ISTORICE ȘI DEZBATERII PUBLICE

Libertatea academică și libertatea cercetării științifice reprezintă componente esențiale ale libertății de exprimare și ale funcționării unei societăți democratice. Acestea sunt protejate atât de Constituția României, prin art. 30 și art. 32, cât și de standardele europene privind libertatea de exprimare și autonomia universitară.

Cercetarea istorică presupune, prin natura sa, analiza critică a trecutului, reevaluarea interpretărilor consacrate și formularea de ipoteze care pot contrazice perspective dominante. Acest proces nu poate exista în absența unui climat de libertate intelectuală și de securitate juridică.

Prin extinderea incriminării către domeniul evocării istorice și al interpretării simbolice, Legea nr. 241/2025 interferează direct cu exercițiul libertății academice. Riscul de sancțiune penală pentru simple interpretări, analize sau referiri istorice determină un efect de autocenzură în mediul universitar și în comunitatea științifică.

Acest efect de autocenzură nu se manifestă prin interdicții explicite, ci printr-un mecanism mult mai subtil și mai periculos: retragerea voluntară a cercetătorilor și a cadrelor didactice din zone de analiză considerate sensibile, evitarea unor teme legitime și limitarea dezbaterilor academice din teama unor consecințe juridice imprevizibile.

În același timp, Legea nr. 241/2025 afectează funcționarea normală a dezbaterii publice. Într-o societate democratică, trecutul istoric, inclusiv perioadele sale controversate, trebuie să poată fi discutat liber, în cadrul unui dialog pluralist și argumentat.

Incriminarea unor forme larg definite de evocare sau de referire simbolică creează un climat de insecuritate juridică în spațiul public. Jurnaliștii, editorii, autorii de manuale, realizatorii de documentare și participanții la dezbateri publice sunt puși în situația de a evita subiecte legitime pentru a nu risca o eventuală calificare penală a discursului lor.

Acest fenomen produce o sărăcire a dezbaterii publice și o uniformizare artificială a discursului, contrară principiului pluralismului de idei, care constituie una dintre valorile fundamentale ale ordinii constituționale.

Standardele europene în materia libertății de exprimare subliniază în mod constant rolul special al libertății academice și al dezbaterii asupra chestiunilor de interes public. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a arătat că exprimările care privesc istoria, identitatea națională și problemele sensibile ale societății beneficiază de un nivel sporit de protecție.

Prin urmare, orice ingerință penală în acest domeniu trebuie să fie însoțită de garanții deosebit de stricte împotriva abuzului și a efectului de descurajare.

În cazul Legii nr. 241/2025, aceste garanții lipsesc. Extinderea incriminării către zone caracterizate prin pluralism interpretativ și prin dezbateri intelectuale deschide calea unei intervenții excesive a statului în domenii care trebuie să rămână, în esență, libere.

Consecința este afectarea structurală a libertății academice, a cercetării istorice și a dezbaterii publice, cu efecte pe termen lung asupra calității vieții intelectuale și asupra funcționării democratice a societății.

VIII. RISCUL DE APLICARE ARBITRARĂ ȘI DE PRACTICĂ NEUNITARĂ

Unul dintre cele mai grave efecte ale reglementărilor penale caracterizate prin noțiuni vagi și indeterminate este apariția riscului de aplicare arbitrară a legii și de dezvoltare a unei practici judiciare neunitare.

Într-un stat de drept, norma penală trebuie să fie suficient de precisă nu doar pentru destinatarul legii, ci și pentru autoritățile chemate să o aplice. Lipsa de claritate normativă se traduce, în practică, printr-o marjă excesivă de apreciere acordată organelor de urmărire penală și instanțelor judecătorești.

Legea nr. 241/2025, prin formulările sale largi și evaluative, transferă o parte semnificativă a puterii de calificare penală din sfera legiuitorului în sfera autorităților de aplicare a legii. În absența unor criterii obiective de delimitare, decizia privind caracterul

penal al unei conduite devine dependentă de aprecierea subiectivă a celui care instrumentează cauza.

Acest mecanism generează un dublu risc.

În primul rând, apare riscul selecției discreționare a cazurilor. Fapte similare pot fi tratate diferit, în funcție de contextul social, de presiunea mediatică sau de orientarea ideologică a celor implicați. O asemenea selecție este incompatibilă cu principiul egalității în fața legii și cu cerința de imparțialitate a justiției.

În al doilea rând, se creează premisele dezvoltării unei practici judiciare neunitare. Instanțe diferite pot interpreta în mod divergent aceleași noțiuni legale, ceea ce conduce la soluții contradictorii și la imposibilitatea anticipării consecințelor juridice ale unei conduite.

Această situație afectează în mod direct securitatea juridică. Cetățeanul nu mai poate ști, într-un mod rezonabil, care este limita dintre conduita licită și cea ilicită, iar previzibilitatea dreptului penal este grav compromisă.

Riscul de aplicare arbitrară este amplificat de faptul că domeniul reglementat privește idei, opinii, interpretări istorice și simboluri culturale. În asemenea materii, aprecierea caracterului periculos al unei conduite este inevitabil influențată de sensibilități ideologice și de contexte politice.

În absența unor garanții normative clare, norma penală riscă să devină un instrument de reglare selectivă a discursului public, utilizat diferit în funcție de conjuncturi și de persoane.

Standardele constituționale și convenționale impun ca ingerințele în libertatea de exprimare să fie însoțite de garanții efective împotriva arbitrariului. Or, Legea nr. 241/2025 nu oferă asemenea garanții, ci, dimpotrivă, creează un cadru normativ favorabil aplicării discreționare.

Prin urmare, riscul de aplicare arbitrară și de practică neunitară reprezintă un argument suplimentar, de sine stătător, în favoarea abrogării acestei reglementări.

IX. CONSECINȚELE SISTEMICE ASUPRA ORDINII CONSTITUȚIONALE ȘI CLIMATULUI DEMOCRATIC

Dincolo de efectele punctuale asupra unor drepturi sau domenii specifice, Legea nr. 241/2025 produce consecințe sistemice asupra ordinii constituționale și asupra climatului democratic în ansamblul său.

Într-un stat de drept, protecția libertății de exprimare și a pluralismului de idei nu reprezintă doar un drept individual, ci o condiție structurală pentru funcționarea democrației. Atunci când cadrul normativ introduce mecanisme care descurajează exprimarea liberă, efectul nu se limitează la cazuri izolate, ci afectează arhitectura întregului sistem democratic.

Legea nr. 241/2025 instituie un mecanism de control penal asupra unor domenii caracterizate prin pluralism interpretativ și dezbateră liberă. Prin acest mecanism, statul își rezervă, în mod implicit, un rol de arbitru al memoriei istorice și al interpretării trecutului.

Această evoluție are o semnificație constituțională deosebită.

În primul rând, se creează un precedent periculos: utilizarea dreptului penal ca instrument de reglare a discursului simbolic și a interpretării istorice. Odată acceptată această paradigmă, nimic nu împiedică extinderea sa ulterioară către alte domenii sensibile ale vieții publice.

În al doilea rând, se produce o deplasare a centrului de greutate al controlului democratic. În loc ca dezbaterile asupra trecutului să se desfășoare în spațiul liber al ideilor, ea este transferată parțial în sfera controlului judiciar, unde pluralismul este înlocuit de constrângere.

Acest fenomen afectează rolul fundamental al Parlamentului ca for al dezbaterii politice și al formării voinței naționale. Atunci când anumite teme devin periculoase din punct de vedere penal, deliberarea parlamentară însăși este afectată printr-un efect de inhibare.

În al treilea rând, climatul democratic este alterat prin apariția unei culturi a precauției excesive. Actorii publici, instituțiile culturale, mediul academic și presa adoptă comportamente defensive, evitând subiecte legitime pentru a nu risca o eventuală expunere penală.

Această autocenzură structurală conduce la o sărăcire a vieții publice, la uniformizarea discursului și la diminuarea capacității societății de a-și examina critic propriul trecut.

Într-o perspectivă sistemică, Legea nr. 241/2025 nu afectează doar exercițiul unor drepturi individuale, ci modifică raportul dintre stat și societate în materie de libertate intelectuală. Statul încetează să mai fie garantul pluralismului și devine un actor activ în definirea limitelor interpretării legitime.

Această transformare este incompatibilă cu modelul constituțional consacrat de Constituția României, care se întemeiază pe pluralism politic, libertatea conștiinței și libertatea de exprimare ca valori fundamentale.

Prin urmare, consecințele sistemice ale Legii nr. 241/2025 asupra ordinii constituționale și climatului democratic reprezintă un argument decisiv în favoarea abrogării sale.

X. NECESITATEA ȘI OPORTUNITATEA INTERVENȚIEI LEGISLATIVE DE ABROGARE

Analiza de ansamblu a efectelor produse de Legea nr. 241/2025 conduce la concluzia că disfuncționalitățile acestei reglementări nu sunt de natură punctuală, ci structurală, afectând fundamentele raportului dintre dreptul penal și drepturile și libertățile fundamentale.

Într-o asemenea situație, soluția legislativă adecvată nu poate fi reprezentată de simple modificări parțiale sau de corecții punctuale, ci impune o intervenție legislativă de amploare, prin abrogarea integrală a actului normativ.

În primul rând, viciile identificate privesc însăși filosofia reglementării. Legea nr. 241/2025 nu suferă doar de imperfecțiuni de redactare sau de deficiențe tehnice, ci

introduce o schimbare de paradigmă în utilizarea dreptului penal, deplasându-l din zona combaterii faptelor grave în zona controlului discursului public și al interpretării istorice.

Această schimbare de paradigmă nu poate fi corectată prin ajustări marginale, întrucât ar presupune o rescriere substanțială a întregului mecanism de incriminare.

În al doilea rând, conflictul cu dispozițiile constituționale este unul generalizat. Așa cum s-a arătat în capitolele precedente, Legea nr. 241/2025 intră în conflict cu art. 30, art. 29, art. 1 alin. (5) și art. 53 din Constituție, precum și cu art. 7 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Menținerea parțială a reglementării ar perpetua riscurile de neconstituționalitate și de aplicare arbitrară.

În al treilea rând, analiza proporționalității arată că restrângerea drepturilor fundamentale operată de Legea nr. 241/2025 depășește limitele admisibile într-o societate democratică. Or, o restrângere disproporționată nu poate fi „îndreptată” prin nuanțări, ci trebuie eliminată din ordinea juridică.

În al patrulea rând, riscurile sistemice identificate – autocenzura structurală, degradarea climatului democratic, precedentul periculos de utilizare a dreptului penal ca instrument de reglare a memoriei – impun o reacție legislativă fermă și clară.

Abrogarea integrală a Legii nr. 241/2025 transmite un semnal instituțional esențial: acela că statul român își reafirmă angajamentul față de pluralism, libertatea de exprimare și limitele stricte ale intervenției penale.

În acest context, oportunitatea intervenției legislative este evidentă.

Menținerea în vigoare a unei reglementări caracterizate prin neclaritate, disproporționalitate și risc de arbitrar ar conduce, inevitabil, la:

- a. litigiile constituționale repetate;
- b. practică judiciară neunitară;
- c. afectarea credibilității legiuitorului;
- d. tensiuni sociale și culturale persistente.

Abrogarea, dimpotrivă, permite restabilirea unui cadru normativ coerent și oferă posibilitatea unei eventuale reglementări viitoare, construite pe baze clare, proporționale și compatibile cu standardele constituționale și europene.

Prin urmare, intervenția legislativă de abrogare a Legii nr. 241/2025 este nu doar necesară din punct de vedere juridic, ci și oportună din perspectiva stabilității constituționale, a protecției drepturilor fundamentale și a funcționării normale a democrației.

XI. CONCLUZII FINALE

Analiza realizată în cadrul prezentei Note de fundamentare evidențiază caracterul profund problematic al Legii nr. 241/2025, atât din perspectiva conformității

sale cu Constituția României, cât și din perspectiva compatibilității cu standardele europene în materia drepturilor fundamentale.

Legea supusă abrogării nu suferă de vicii punctuale sau de deficiențe izolate, ci de disfuncționalități structurale, care privesc însăși filosofia reglementării și raportul dintre dreptul penal și libertatea de exprimare, libertatea de conștiință și libertatea cercetării științifice.

Prin extinderea excesivă a domeniului de incriminare penală către sfere caracterizate prin pluralism interpretativ și dezbateri intelectuale, Legea nr. 241/2025 a depășit limitele unui echilibru constituțional acceptabil și a creat un cadru normativ incompatibil cu principiile statului de drept.

Se arată că reglementarea intră în conflict cu dispoziții constituționale esențiale, în special cu:

- a. art. 30 din Constituție, privind libertatea de exprimare și interdicția cenzurii;
- b. art. 29 din Constituție, privind libertatea conștiinței;
- c. art. 1 alin. (5) din Constituție, privind principiul legalității și calitatea legii;
- d. art. 53 din Constituție, privind condițiile restrângerii exercițiului drepturilor;

precum și cu art. 7 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, privind principiul legalității incriminării.

S-a arătat, de asemenea, că restrângerea drepturilor fundamentale operată de această lege nu îndeplinește condițiile necesității, proporționalității și caracterului minim intruziv impuse de ordinea constituțională și de jurisprudența europeană.

Impactul asupra libertății academice, asupra cercetării istorice și asupra dezbaterii publice relevă riscuri serioase de autocenzură structurală și de degradare a climatului democratic, cu efecte pe termen lung asupra vieții intelectuale și culturale.

În același timp, riscul de aplicare arbitrară și de practică neunitară compromite securitatea juridică și încrederea legitimă a cetățenilor în stabilitatea și previzibilitatea dreptului penal.

În acest context, menținerea în vigoare a Legii nr. 241/2025 ar perpetua un cadru normativ incompatibil cu valorile constituționale și ar genera, inevitabil, litigii constituționale repetate, instabilitate juridică și tensiuni sociale persistente.

Proiectul de lege pentru abrogarea Legii nr. 241/2025 reprezintă, prin urmare, o intervenție legislativă necesară și oportună, menită să restabilească echilibrul dintre necesitatea combaterii extremismului și obligația fundamentală a statului de a proteja libertatea de exprimare, pluralismul de idei și limitele stricte ale intervenției penale.

Prin adoptarea acestui proiect de lege, Parlamentul României își reafirmă rolul de garant al drepturilor și libertăților fundamentale și angajamentul său față de principiile statului de drept, ale democrației constituționale și ale respectării standardelor europene în materia drepturilor omului.

LISTA - susținătorilor propunerii legislative
privind modificarea și completarea Ordonanței de urgență a

Guvernului nr. 31/2002 și a Legii nr. 157/2018

Nr.	Numele și prenumele	Grupul parlamentar	Semnătura
	PASCARIU MIHAI-COSMIN	AUR	
	Velcescu Eleana Bogdan	AUR	
	BIRO DANIEL RĂZVAN	ANR	
	Priescu Ionelia	AUR	
	SERBAN GIANINA	AUR	
	COLESA IULIE-ALIN	AUR	
	MUSA Doru -LOCIAN	AUR	
	LOVIN RAMONA	AUR	
	IOSUB COSMIN TEODOR	AUR	
	BORDIAN ALEXANDRU	AUR	
	POPESCU ANTONIO GABI	AUR	
	DANLEA SILVIU	AUR	
	ARIANA-ELENA CIRLIGEANU	A.U.R.	
	VADIM - TUDOR LINA	AUR	

LISTA - susținătorilor propunerii legislative
privind modificarea și completarea Ordonanței de urgență a

Guvernului nr. 31/2002 și a Legii nr. 157/2018

Nr.	Numele și prenumele	Grupul parlamentar	Semnătura
1.	ARDEI NOXI DAN CĂTĂLIN	AUR	
	HRIȘTU COSMIN	AUR	
	CRĂCIUN Florin	AUR	
	CIORNEȘ DANIEL CĂTĂLIN	AUR	
	NEGOESCU MIHAELA-BOGDAN	AUR	
	Constantinescu Andreea	AUR	
	MITREA DUMITRIANA	AUR	
	TANASĂ DAN	AUR	
	Lucian Florin FURCĂȘU	AUR	
	Bertuța Cătălina - Iulia	AUR	
	AORDĂ ELENA	AUR	
	ȚILEA DUMITRU	AUR	
	GROȘU VERONICA	AUR	
	CIUBUC CIPRIAN	AUR	

