Biroul permanent al Senatului
Bp. 544 / 9 noiembrie 2026

CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului
L 643 / 16.11.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 143/2000 privind prevenirea și combaterea traficului și consumului ilicit de droguri, precum și pentru modificarea art. 271 din Legea nr. 86/2006 privind Codul vamal al României

Analizând **propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 143/2000 privind prevenirea și combaterea traficului și consumului ilicit de droguri, precum și pentru modificarea art. 271 din Legea nr. 86/2006 privind Codul vamal al României** (b544/05.10.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/4794/12.10.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D857/13.10.2026,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare şi funcţionare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea Legii nr. 143/2000 privind prevenirea și combaterea traficului și consumului ilicit de droguri, precum și modificarea art. 271 din Legea nr. 86/2006 privind Codul vamal al României, în sensul dezincriminării faptelor constând în cultivarea, producerea, fabricarea, experimentarea, extragerea, prepararea, transformarea, cumpărarea, deținerea, introducerea sau scoaterea din țară, precum și importul ori exportul de droguri de risc sau de mare risc, fără drept, în vederea consumului propriu.

Potrivit Expunerii de motive, „scopul principal al prezentului proiect de lege este de a iniția trecerea de la modelul justiției penale la

modelul sănătății publice în abordarea consumului de droguri, în acord cu standardele internaționale și cu obligațiile ce decurg pentru România din calitatea de stat membru al Uniunii Europene.".

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. h) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Menționăm că, potrivit **art. 6 alin. (1) din Legea nr. 24/2000** republicată, cu modificările și completările ulterioare, „proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli **necesare**, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă". De asemenea, potrivit **alin. (2)** al aceluiași articol, soluțiile pe care le cuprinde proiectul „trebuie să fie **temeinic fundamentate**, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului".

Astfel cum a subliniat Curtea Constituțională în Decizia nr. 259/2019, „*întreaga filosofie ce a generat şi a guvernat adoptarea Legii nr. 143/2000 este legată - aşa cum însăşi denumirea legii o consacră - nu numai de prevenirea şi combaterea traficului ilicit de droguri, dar şi de prevenirea şi combaterea consumului de droguri, în considerarea faptului că acestea sunt substanţe periculoase pentru viaţa şi sănătatea oamenilor*" (par. 18).

Prin urmare, intervențiile legislative care au ca obiect modificarea regimului răspunderii juridice incidente în cazul desfășurării, fără drept, a unor activități care implică drogurile de risc și de mare risc trebuie să aibă în vedere în primul rând aceste aspecte, statul fiind obligat, potrivit art. 34 alin. (2) din Constituție, să ia măsuri pentru asigurarea igienei și a sănătății publice.

În acest sens, orice soluție legislativă prin care cadrul actual de reglementare este modificat în sensul dezincriminării anumitor fapte trebuie fundamentată temeinic, și nu poate fi privită neapărat prin prisma asigurării unei de „eficacități a costurilor", astfel cum se realizează într-una dintre secțiunile Expunerii de motive, ci trebuie asigure respectarea obligației impuse statului prin Constituție.

În același sens, nu pot fundamenta alegerea soluției legislative nici aprecierile referitoare la modalitatea în care instanțele de judecată dintr-un alt stat membru al Uniunii Europene se raportează la legislația română dintr-un domeniu în care, așa cum se precizează chiar în Expunerea de motive, „dreptul Uniunii lasă, așadar, în mod deliberat în marja de apreciere a statului membru tratamentul juridic al consumului propriu, inclusiv atunci când acesta implică trecerea unei frontiere". Aceasta, cu atât mai mult cu cât în Cauza C-583/24 (Tagu), la care se face referire în Expunerea de motive, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a stabilit că „*reglementarea română în discuție în litigiul principal, în măsura în care prevede o pedeapsă minimă privativă de libertate de șapte ani în cazul condamnării pentru fapte de import de droguri «de mare risc», precum cele în discuție în litigiul principal, nu poate fi considerată că prevede pedepse inumane sau degradante, în sensul articolului 4 din cartă, ale cărui sens și domeniu de aplicare corespund articolului 3 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*"[1].

Precizăm că trecerea în sfera răspunderii contravenționale a unor fapte incriminate în prezent drept infracțiuni reprezintă un aspect care ține de politica penală a statului, însă realizarea acestei măsuri trebuie să aibă în vedere și aspectele referitoare la raporturile dintre răspunderea penală și ce contravențională, astfel cum acestea reies din jurisprudența Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului.

Astfel, deși răspunderea contravențională intră în sfera răspunderii administrative, Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 stabilind în mod expres în cuprinsul art. 8 alin. (1) caracterul administrativ al amenzii, acest tip de răspundere poate constitui, în anumite condiții, un element în funcție de care se analizează incidența principiului *ne bis in idem*, care interzice sancționarea de două ori a aceleiași fapte.

Avem în vedere, în concret, faptul că, prin adoptarea soluției legislative propuse prin proiect, distincția dintre contravenție și infracțiune se bazează **exclusiv** pe scopul în care sunt efectuate operațiunile referitoare la drogurile de risc sau de mare risc, scop care este analizat „pe baza materialului probator administrat", de către ofițerii și agenții de poliție din cadrul formațiunilor specializate în prevenirea și combaterea traficului și consumului ilicit de droguri ale

[1] Hotărârea CJUE din 3 noiembrie 2026 în cauza C-583/24 (Tagu)
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:62024CJ0583

Poliției Române care, potrivit art. 21^1 alin. (3), propus la art. I pct. 15 din proiect, au competența de a aplica sancțiunea contravențională.

Prin urmare, analiza faptei săvârșite, se realizează **o singură dată, de către un singur organ**, pe baza unui „material probatoriu administrat", fără a se preciza care este sensul acestei noțiuni, spre deosebire de situația actuală, în care stabilirea încadrării faptei în sfera de aplicare a dispozițiilor art. 4 din Legea nr. 123/2000 (operațiuni cu droguri, fără drept, în scopul consumului propriu) sau în ceea de aplicare a art. 2 din aceeași lege (operațiuni cu droguri, fără drept) este analizată de către organele de urmărire penală care, potrivit art. 5 alin. (1) și (2) din Codul de procedură penală, strâng și administrează probe atât în favoarea, cât și în defavoarea suspectului ori inculpatului, și este decisă definitiv de instanța de judecată, în urma unui proces penal în cadrul căruia se pot exercita căi de atac.

Aplicarea sancțiunii contravenționale și rămânerea definitivă a acesteia fie prin aplicarea sancțiunii avertismentului în condițiile art. 7 alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, fie prin achitarea amenzii aplicate sau a jumătate din minimul prevăzut de lege, în condițiile art. 28 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, face imposibilă, în cadrul reglementării propuse, orice reapreciere a faptei în funcție de elemente descoperite ulterior, întrucât, date fiind limitele și natura sancțiunilor prevăzute de lege, acestea pot fi considerate a fi aplicate într-o „procedură de natură «penală»" în sensul art. 4 din Protocolul nr. 7 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului care consacră dreptul de a nu fi judecat sau pedepsit de două ori, implicând incidența principiului *ne bis in idem.*

Pe de altă parte, utilizarea noțiunii de „material probator administrat" nu respectă criteriile de claritate, accesibilitate și previzibilitate a legii, întrucât în domeniul contravențional nu există reglementări referitoare la „probe" și nici la modalitatea de administrare a acestora.

Tot în acest context, trebuie subliniat și faptul că jurisprudența Curții Constituționale referitoare la respectarea de către legiuitor a principiului *ultima ratio* în ceea ce privește incidența răspunderii penale, precum și a principiului proporționalității sancțiunilor nu poate fi analizată fără anumite nuanțări, în ceea ce privește reglementarea propusă, mai ales în ceea ce privește propunerea de completare Codului vamal.

Precizăm astfel că, așa cum se reține, de altfel, și în Expunerea de motive, prin Decizia nr. 176/2022 Curtea Constituțională a constatat

neconstituționalitatea dispozițiilor art. 270 alin. (3) din Codul vamal al României având în vedere că, *„prin faptul că nu reglementează un prag valoric/temporal cât privește faptele asimilate contrabandei și prin nesocotirea principiului ultima ratio în materie penală, aduc atingere principiului constituțional al statului de drept, consacrat în art. 1 alin. (3) din Legea fundamentală*" (par. 32).

Prin urmare, analiza Curții Constituționale a condus la necesitatea instituirii unei reglementări în care distincția dintre infracțiune și contravenție să fie dată de un **criteriu obiectiv**, respectiv pragul valoric al respectivelor produse, și nu de un criteriu subiectiv, respectiv scopul în care respectivele produse au fost introduse în sau scoase din țară.

Pe de altă parte, unul dintre argumentele reținute în Decizia nr. 176/2022 a fost acela că lipsa unui astfel de prag valoric conduce la includerea în sfera ilicitului penal și a celor mai mărunte fapte asimilate contrabandei (par. 33).

Trebuie precizat însă că Decizia invocată în Expunerea de motive privește infracțiunea asimilată celei de contrabandă, din cuprinsul art. 271 alin. (3) din Codul vamal, și nu infracțiunea de contrabandă prevăzută la art. 271 alin. (1) din același Cod, de la care se instituie derogarea prevăzută la art. II din proiect. Astfel, introducerea în sau scoaterea din țară, prin orice mijloace, a bunurilor sau mărfurilor, prin alte locuri decât cele stabilite pentru control vamal, constituie infracțiune de contrabandă indiferent de cantitatea de bunuri sau mărfuri.

Prin urmare, jurisprudența Curții Constituționale invocată în Expunerea de motive nu susține în totalitate fundamentarea soluțiilor legislative preconizate.

5. Precizăm că normele din **art. III** proiect referitoare la rezolvarea situațiilor tranzitorii nu respectă cerințele referitoare la calitatea legii deduse din principiul legalității consacrat art. 1 alin. (5) din Constituție și nici nu se armonizează cu legislația în materie.

Astfel, la **art. III alin. (2)** prevederea expresă a incidenței dispozițiilor art. 4 din Codul penal privind dezincriminarea are natura unei reglementări paralele în raport cu dispoziția din Codul penal, care este aplicabilă direct, fără a necesita o normă expresă în acest sens în legea prin care se realizează respectiva dezincriminare.

În plus, **teza a doua a normei**, referitoare la inaplicabilitatea sancțiunilor contravenționale pentru faptele săvârșite înainte de intrarea în vigoare a legii de dezincriminare, prin trimitere la dispozițiile art. 30 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, este greșită.

Avem în vedere faptul că această din urmă normă reglementează situația în care dispozițiile prin care fapta urmărită inițial drept infracțiune este prevăzută drept contravenție la momentul săvârșirii ei, și nu la un moment ulterior săvârșirii.

Ținând seama de principiul neretroactivității legii, consacrat de dispozițiile art. 15 alin. (2) din Constituție, o faptă nu poate fi sancționată contravențional dacă la data săvârșirii ei nu era stabilită drept contravenție, așa cum este situația faptelor din cuprinsul art. 3 alin. (3) și (4) și art. 4 din Legea nr. 143/2000, astfel cum aceste norme sunt propuse la art. I pct. 1 și 2 din proiect.

În plus, menționăm și faptul că, în această situație, aplicarea legii contravenționale nu ar putea fi realizată nici în temeiul prevederii constituționale referitoare la retroactivitatea legii penale sau contravenționale mai favorabile, întrucât legea contravențională nu reprezintă o „lege mai favorabilă" în sens constituțional, în raport cu legea penală. Precizăm că textul Legii fundamentale are în vedere stabilirea legii aplicabile în cazul succesiunii de legi care stabilesc același tip de răspundere - fie penală, fie contravențională - pentru respectiva faptă.

Delimitarea sferei celor două tipuri de răspundere rezultă, de altfel, atât din dispozițiile Constituției, cât și din cele ale art. 1 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, potrivit cărora legea contravențională apără valorile sociale **care nu sunt ocrotite prin legea penală**.

6. În ceea ce privește normele propuse la actualul **art. III** pentru **alin. (3) - (5)**, semnalăm că stabilirea încadrării faptelor prevăzute la art. 3 alin. (3) și (4) și art. 4 din Legea nr. 143/2000, astfel cum aceste norme sunt propuse la art. I pct. 1 și 2 din proiect, săvârșite înainte de intrarea în vigoare a legii de dezincriminare, în categoria celor care nu mai sunt sancționate penal nu ar fi posibilă decât după ce se stabilește, **cu caracter definitiv**, că ele au fost săvârșite **în vederea consumului propriu**, fără drept, de droguri de risc sau de mare risc.

Avem în vedere faptul că, în lipsa îndeplinirii acestei condiții, respectivele fapte constituie infracțiunile prevăzute la art. 2 și la art. 3 alin. (1) și (2) din Legea nr. 143/2000

În acest sens, nu se înțelege cum ar putea fi aplicate dispozițiile din cuprinsul **alin. (3)** care prevăd încetarea de drept a măsurilor preventive, a măsurilor asigurătorii sau a măsurilor de siguranță, la data intrării în vigoare a legii, în lipsa reglementării modalității prin care

faptele săvârșite în mod concret de o persoană aflată într-o astfel de situație sunt încadrate în sfera celor dezincriminate.

Totodată, soluția din **alin. (4),** referitoare la confiscarea „drogurilor ridicate în cauzele având ca obiect faptele prevăzute la alin. (2)" - respectiv faptele săvârșite anterior legii de dezincriminare - apare a fi lipsită de temei constituțional, având în vedere faptul că, potrivit art. 44 alin. (9) din Constituție sunt supuse confiscării doar bunurile destinate, folosite sau rezultate din infracțiuni sau contravenții, iar jurisprudența Curții Constituționale a reținut posibilitatea confiscării în alte situații numai cu privire al bunurile dobândite ilicit, prin coroborare cu alin. (8) al art. 44 din Legea fundamentală.

În ceea ce privește procedura prevăzută la **alin. (5)**, precizăm că aceasta exclude posibilitatea sesizării instanței de către procuror sau de către persoana condamnată, prevăzută la art. 595 alin. (2) din Codul de procedură penală.

În plus, aceasta prevede, cu **caracter imprecis**, obligația administrației locului de deținere, a serviciului de probațiune sau a procurorului de a comunica instanței „situațiile de care au cunoștință".

7. Dispoziția propusă pentru **art. III alin. (6)** instituie o reglementare paralelă celei prevăzute la art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 290/2004 privind cazierul judiciar, care prevede deja că persoanele fizice se scot din evidență în situația în care faptele pe care le-au săvârșit nu mai sunt prevăzute de lege ca infracțiuni.

P. **PREȘEDINTE**

Florin IORDACHE

București
Nr. 922/06.11.2026