

# DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE

## CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

### DECIZIA Nr. 356 din 17 iulie 2025

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor

art. I pct. 2, ale art. I pct. 3, ale art. I pct. 5, ale art. I pct. 6, ale art. I pct. 7, ale art. I pct. 8,  
ale art. I pct. 9, ale art. I pct. 14, ale art. I pct. 15 și ale art. II pct. 1

din Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 31/2002  
privind interzicerea organizațiilor, simbolurilor și faptelor cu caracter fascist, legionar, rasist  
sau xenofob și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni de  
genocid contra umanității și de crime de război, precum și pentru modificarea  
Legii nr. 157/2018 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea antisemitismului

|                        |                          |
|------------------------|--------------------------|
| Elena-Simina Tănăsescu | — președinte             |
| Asztalos Csaba-Ferenc  | — judecător              |
| Mihai Busuioc          | — judecător              |
| Mihaela Ciochină       | — judecător              |
| Dacian Cosmin Dragoș   | — judecător              |
| Dimitrie-Bogdan Licu   | — judecător              |
| Laura-Iuliana Scânteii | — judecător              |
| Cristina Teodora Pop   | — magistrat-asistent-șef |

1. Pe rol se află soluținarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. I pct. 2, ale art. I pct. 3, ale art. I pct. 5, ale art. I pct. 6, ale art. I pct. 7, ale art. I pct. 8, ale art. I pct. 9, ale art. I pct. 14, ale art. I pct. 15 și ale art. II pct. 1 din Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 31/2002 privind interzicerea organizațiilor, simbolurilor și faptelor cu caracter fascist, legionar, rasist sau xenofob și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni de genocid contra umanității și de crime de război, precum și pentru modificarea Legii nr. 157/2018 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea antisemitismului (PL-x nr. 168/2025), obiecție formulată de Președintele României.

2. Curtea Constituțională a fost sesizată prin Adresa nr. 832 din 10 iulie 2025, care a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 8.678 din 10 iulie 2025 și constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 3.255A/2025.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate sunt formulate critici de neconstituționalitate intrinsecă, prin raportare la dispozițiile constituționale cuprinse în **art. 1 alin. (3) și (5), art. 20, art. 30, art. 31 și art. 33**. Totodată, în motivarea obiecției, este invocată jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la calitatea legii penale, așadar dispozițiile **art. 7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale** ce reglementează principiul legalității incriminării și a pedepsei.

I. **Critici de neconstituționalitate raportate la prevederile art. 1 alin. (3) și (5) și ale art. 20 din Constituție, precum și la cele ale art. 7 din Convenție**

4. În motivarea obiecției de neconstituționalitate se susține că dispozițiile legale criticate sunt lipsite de claritate, precizie și previzibilitate, motiv pentru care contravin jurisprudenței Curții Constituționale și celei a Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la calitatea legii. Sunt invocate, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 210 din 8 aprilie 2014, paragrafele 27 și 28, Decizia Curții Constituționale nr. 629 din 4 noiembrie 2014, paragraful 46, și Decizia Curții Constituționale nr. 561 din 15 septembrie 2021, paragraful 35.

5. Referitor la **noțiunile de „legionar” și „fascist”**, folosite de către legiuitor în cuprinsul prevederilor legale criticate, se

susține că prima modificare importantă pe care o aduce legea analizată este cea prevăzută la art. I pct. 5 din cuprinsul acesteia, respectiv faptul că extinde sfera organizațiilor interzise la cele cu caracter legionar, pe care le alătură organizațiilor cu caracter fascist, rasist sau xenofob, care sunt, în prezent, interzise, în mod expres, prin dispozițiile art. 3 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002.

6. Se arată că, spre deosebire de celelalte organizații interzise (rasiste și xenofobe), care pot fi definite prin raportare la anumite criterii relativ obiective, respectiv discriminarea unor persoane sau a unor grupuri de persoane, în funcție de rasă sau naționalitate, noțiunea de „legionar” nu este definită nicăieri în cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 31/2002. Se observă că legea criticată definește sintagma „Mișcare Legionară”, la art. I pct. 4, fără a lămuri însă care este raportul dintre adjectivul „legionar” (referitor la organizații) și sintagma anterior menționată.

7. În acest context, se precizează că noțiunea de „legionar” nu poate fi înțeleasă nici prin raportare la semnificația sa obișnuită, din limba română, respectiv la cea prevăzută în cuprinsul Dicționarului explicativ al limbii române, interpretare la care obligă, în mod expres, prevederile art. 36 alin. (4) teza întâi din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

8. Se susține că aceeași confuzie semantică este creată în privința sensului sintagmei **„materiale legionare”** din cuprinsul dispozițiilor art. I pct. 6 din legea criticată.

9. Astfel, se susține că absența unei definiții legale exprese a noțiunii de „legionar” lasă loc arbitrarului în activitatea organelor judiciare chemate să urmărească și să judece cele două infracțiuni prevăzute la art. I pct. 5 și pct. 6 din legea criticată, aspect ce poate să genereze o jurisprudență neunitară și, în consecință, instabilitate juridică. Se subliniază că pericolele anterior menționate sunt cu atât mai mari cu cât infracțiunile analizate care privesc inițierea, constituirea, aderarea, sprijinirea unei organizații *cu caracter legionar* sunt sancționate cu pedepse penale severe (închisoarea de la 3 la 10 ani și, respectiv, de la unu la 5 ani și interzicerea exercitării unor drepturi).

10. Se mai susține că, în mod similar, nici termenul de „fascist” nu beneficiază de o definiție legală, chiar dacă acesta este folosit constant în cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 31/2002, aspect ce ridică aceeași problemă de neconformitate a dispozițiilor legale criticate cu standardele de calitate a legii impuse de prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție.

11. Făcându-se apel la dreptul comparat, este invocată legislația penală din Franța (art. R645-1 din Codul penal), din

Italia (art. 3 pct. 3 din Legea nr. 654/1975) și din Germania (art. 86a din Codul penal) ce reglementează domeniul analizat.

12. În ceea ce privește **sintagma „materiale fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe”**, se susține că aceasta este lipsită de claritate, *din perspectiva conținutului, a concentrației sale și a definirii autorului faptelor*.

13. Cu privire la *conținutul* sintagmei anterior menționate, se observă că aceasta este folosită de legiuitor în configurarea obiectului material al infracțiunii prevăzute la art. 1 pct. 6 din legea criticată, care are în vedere, conform art. 1 pct. 3 din aceeași lege, imagini, mesaje text, conținut audiovideo, cărți, articole, documente, materiale de propagandă, precum și alte asemenea reprezentări care transmit idei, concepții sau doctrine fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe. Se susține că definiția astfel dedusă este circulară, deoarece lămurește numai sensul noțiunii de „materiale”, dar calificarea acestora ca fiind fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe se realizează prin trimitere la noțiunile de „idei”, „concepții” și „doctrine fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe”, semnificația atributelor astfel enumerate nefiind precizată; cu alte cuvinte, lipsește tocmai elementul central (substanțial) al „materialelor” la care se referă faptele incriminate de art. 1 pct. 6 din legea criticată, ceea ce lasă loc arbitrarului în interpretarea și aplicarea noțiunilor analizate de către organele judiciare.

14. Se susține, totodată, că asemenea idei, concepții și doctrine fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe nu sunt cele identificate, în mod expres, în cuprinsul art. 2 lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002, normă juridică ce nu a suferit modificări ca urmare a adoptării legii ce face obiectul prezentei sesizări. În acest sens, se arată că enumerarea din cuprinsul normei anterior menționate nu este una exhaustivă, fapt ce rezultă din utilizarea, în textul ei, a conjuncției „precum” și că prevederile acesteia utilizează concepte relative ori imposibil de cuantificat, cum ar fi „naționalismul extremist”.

15. Se arată că legislația în vigoare nu delimitează conceptul de „naționalism” de superlativul acestuia, **„naționalismul extremist”**, astfel că este dificilă delimitarea dintre idei, concepții și doctrine simplu naționaliste, care par să fie permise de legiuitor, și cele extremiste, a căror distribuție sau punere la dispoziția publicului se pedepsește cu închisoarea de la un an la 5 ani și interzicerea unor drepturi. Cu alte cuvinte, se susține că, din perspectiva anterior precizată, frontiera ilicitului penal nu este deloc trasată de legiuitorul organic. Totodată, se susține că sintagma **„naționalism extremist”** din cuprinsul art. 2 lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002 este neconstituțională în raport cu dispozițiile art. 30 alin. (7) din Constituție, extinzând nepermis sfera limitărilor care pot fi aduse libertății de exprimare. De altfel, se susține că și caracterul exemplificativ al enumerării prevăzute la art. 2 lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002 contravine normei constituționale anterior menționate, deoarece caracterul exemplificativ al celei dintâi tinde la extinderea sferei de aplicare a dispozițiilor art. 30 alin. (7) din Constituție.

16. Se susține că sintagma criticată este lipsită de claritate și *din perspectiva concentrației sale*, deoarece, distinct de cele mai sus invocate, legiuitorul nu precizează nivelul concentrației de conținut fascist, legionar, rasist sau xenofob dincolo de care un astfel de conținut poate constitui obiectul material al infracțiunilor reglementate prin dispozițiile legii criticate. Se face trimitere, în acest sens, la versurile poeziei lui Mihai Eminescu, „Scrisoarea III”, despre care se afirmă ca ar putea fi considerate interzise potrivit legii criticate. Din acest punct de vedere, se susține că dispozițiile art. 1 pct. 8 din legea criticată nu reglementează o excepție suficientă.

17. *Din perspectiva autorului faptei* ce vizează materiale fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe, se susține că, din

interpretarea sistematică a dispozițiilor art. 4 alin. (1), (2), (21) [astfel cum acesta este reglementat prin art. 1 pct. 6 din legea criticată] și alin. (3) [astfel cum acesta este modificat prin art. 1 pct. 8 din legea criticată] din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002, nu rezultă cu certitudine sfera persoanelor care pot fi subiect activ al infracțiunilor incriminate prin legea ce face obiectul prezentei sesizări.

18. Cu privire la **sintagma „cultul persoanelor care au făcut parte din conducerea organizațiilor fasciste, legionare, rasiste și xenofobe”** din cuprinsul art. 1 pct. 9 și pct. 15 din legea criticată, se susține că aceasta este neconstituțională, fiind contrară standardelor de calitate a legii, prevăzute la art. 1 alin. (5) din Constituție, pentru cele trei motive care vor fi arătate *infra*.

19. În primul rând, se susține că legea criticată nu prevede autoritatea competentă să stabilească că o anumită organizație are caracter fascist, legionar, rasist sau xenofob, astfel că există riscul pronunțării unor soluții contradictorii în practica administrativă și în cea judiciară; altfel spus, este posibil ca una și aceeași organizație să fie calificată de anumite instanțe sau organe administrative ca având un caracter fascist, legionar, rasist sau xenofob, pe când alte autorități judiciare sau administrative să aprecieze că organizația respectivă nu poate să fie încadrată în această categorie. Pentru aceste motive, se arată că dispozițiile legale criticate creează un climat de insecuritate juridică ce contravine dispozițiilor art. 1 alin. (3) din Constituție.

20. Mai mult, se arată că prevederile legale criticate se îndepărtează chiar și de standardele impuse de reglementarea existentă. Astfel, potrivit art. 2 lit. c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002, în categoria persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni de genocid, contra umanității și de război, sunt cuprinse și persoanele din conducerea unei organizații al cărei caracter criminal a fost constatat prin hotărârea unei instanțe penale internaționale. Noua reglementare nu mai prevede însă condiția obligatorie a calificării unei organizații ca având caracter fascist, legionar, rasist sau xenofob printr-o hotărâre judecătorească definitivă care să constate acest caracter, aspect care încalcă principiul supremației legii și competența exclusivă a instanțelor judecătorești de a se pronunța asupra limitării drepturilor fundamentale.

21. În al doilea rând, se arată că legea criticată nu enumeră criteriile potrivit cărora se poate stabili că o persoană a făcut parte din conducerea unei organizații dintre cele prohibite de dispozițiile legale criticate. Mai exact, se susține că legiuitorul ar fi trebuit să lămurească cel puțin următoarele aspecte: care sunt atribuțiile pe care persoana vizată trebuia să le fi îndeplinit pentru a se considera că face parte din organele de conducere ale organizației, respectiv că nu a deținut o simplă funcție de execuție în cadrul organizației interzise; dacă prevederile nou-introduse în cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 31/2002 se referă doar la conducerea centrală a organizației interzise sau și la organele locale de conducere ale aceleiași organizații; dacă este relevantă implicarea efectivă a persoanei în conducerea organizației sau dacă simpla împrejurare că aceasta figurează nominal printre membrii conducerii organizației este suficientă pentru aplicarea prevederilor legale nou-introduse.

22. Sunt invocate, totodată, pct. 8 și 10 din Avizul nr. 125 din 6.05.2025 al Consiliului Legislativ referitor la proiectul legii ce face obiectul prezentei sesizări.

23. În al treilea rând, se susține că legea criticată nu prevede semnificația noțiunii de **„promovare publică”** a cultului anumitor categorii de persoane. Se subliniază faptul că este evident că un astfel de cult implică o acțiune mai intensă decât simpla admirație a unei persoane, însă este total incertă granița dintre admirația lăudabilă a unei persoane (chiar dacă aceasta face

parte din categoriile indicate de legiuitor) și cultul unei astfel de persoane, ca faptă prevăzută de legea penală. Cu alte cuvinte, se susține că legiuitorul ar fi trebuit să reglementeze un prag minim de intensitate a promovării persoanelor enumerate la art. 5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002 care să poată fi luat drept reper de către organele judiciare competente cu prilejul soluționării cauzelor penale.

## II. Critici de neconstituționalitate raportate la prevederile art. 30, art. 31 și art. 33 din Constituție

24. Se arată că dispozițiile legale criticate instituie o veritabilă cenzură, care anihilează exercitiul tuturor celor trei drepturi fundamentale: *libertatea de exprimare, dreptul la informație și accesul la cultură*.

25. În acest sens, se susține că textele criticate pot fi interpretate ca o interdicție de difuzare referitoare la texte culturale și de interacțiune interpersonală, o astfel de interdicție fiind contrară dreptului la informație, prevăzut de art. 31 din Constituție și accesului la cultură, prevăzut de art. 33 din Constituție.

26. Se arată, de asemenea, că dispozițiile legale criticate pot fi interpretate în sensul interzicerii oricăror referiri la o anumită persoană (de exemplu, simpla citare a unor declarații făcute de o persoană; promovarea unor idei ale persoanei, care nu au legătură cu vreo ură națională, rasială, de clasă sau religioasă; prezentarea unor aspecte considerate pozitive din activitatea persoanei, altele decât cele care au legătură cu discriminarea sau ura națională, rasială, de clasă sau religioasă), o asemenea interdicție contravenind libertății de exprimare, astfel cum aceasta este reglementată la art. 30 din Constituție.

27. În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a comunica punctele lor de vedere.

28. **Președintele Camerei Deputaților** apreciază că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

29. Cu privire la criticile formulate prin raportare la dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, se apreciază că acestea sunt neîntemeiate, astfel cum reiese din analiza sistematică a prevederilor legii contestate și a sintagmelor criticate de autorul sesizării. Sunt invocate, în acest sens, jurisprudența Curții Constituționale (spre exemplu, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006 și Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012) și cea a Curții Europene a Drepturilor Omului (spre exemplu, Hotărârea din 5 ianuarie 2000 pronunțată în Cauza *Beyeler împotriva Italiei*, Hotărârea din 23 noiembrie 2000 pronunțată în Cauza *Ex-regele Greciei și alții contra Greciei*, Hotărârea din 24 mai 2007 pronunțată în Cauza *Dragotoni și Militaru-Pidhorni împotriva României* și Hotărârea din 8 iulie 2008 pronunțată în Cauza *Fener Rum Patrikligi împotriva Turciei*) referitoare la standardele de calitate a legii, precum și dispozițiile art. 36 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, arătându-se că expresiile indicate de autorul sesizării cuprind termeni consacrați în limbajul juridic, utilizați în înțelesul curent din limba română, fără abrevieri ori semnificații particulare; totodată, se arată că în cuprinsul acestora nu sunt utilizate noțiuni noi, neologisme, regionalisme ori cuvinte cu sens echivoc.

30. Se observă, astfel, că sintagma „*idei, concepții sau doctrine fasciste, legionare, rasiste ori xenofobe*”, din cuprinsul art. 1 pct. 3 din legea contestată, este utilizată unitar în cuprinsul ordonanței modificate și completate prin legea criticată, în mod corelativ celorlalte noțiuni, definite la art. 2 lit. a) și b) al aceleiași ordonanțe, care nu sunt supuse intervențiilor legislative aduse prin legea contestată.

31. În ceea ce privește sintagma „*aderarea sau sprijinirea, sub orice formă, a unui asemenea grup*”, se arată că aceasta

este prevăzută la art. 3 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002 și că asemenea forme de manifestare a infracțiunii au fost incriminate de legiuitor încă din anul 2002 [a se vedea dispozițiile art. 3 alin. (2) al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 31/2002].

32. În subsidiar, se observă că autorul sesizării critică și dispoziții ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 31/2002, în forma lor în vigoare, apreciind că termenul „*naționalismul extremist*” din cuprinsul acesteia este lipsit de claritate, precizie și previzibilitate. Se arată însă că acest aspect excedează cadrului constituțional al controlului de constituționalitate *a priori* în limitele căruia a fost formulată prezenta sesizare.

33. Pentru aceste motive, se apreciază că dispozițiile legale criticate sunt constituționale prin raportare la prevederile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție.

34. În ceea ce privește criticile de neconstituționalitate formulate prin invocarea dreptului la informație (art. 31 din Constituție), accesului la cultură (art. 33 din Constituție) și libertății de exprimare (art. 30 din Constituție), se observă că autorul sesizării folosește o tehnică de redactare prin care enumeră, cu caracter generic, mai multe dispoziții din Legea fundamentală, fără a argumenta pentru fiecare situație încălcările pretinse, elementele prezentate constituind doar ipoteze circumstanțiale, invocate din perspectivă interpretativă, care excedează controlului de constituționalitate.

35. **Guvernul** apreciază că dispozițiile legale criticate nu contravin prevederilor constituționale și convenționale invocate în susținerea sesizării.

36. Referitor la criticile de neconstituționalitate raportate la prevederile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, cu titlu general, sunt invocate considerentele și soluțiile pronunțate de Curtea Constituțională prin deciziile nr. 189 din 2 martie 2006, nr. 903 din 6 iulie 2010, nr. 743 din 2 iunie 2011, nr. 26 din 18 ianuarie 2012, nr. 183 din 2 aprilie 2014, nr. 845 din 18 noiembrie 2020, nr. 65 din 24 februarie 2022 și nr. 649 din 15 decembrie 2022, precum și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, făcându-se trimitere, cu titlu exemplificativ, la Hotărârea din 24 mai 2007, pronunțată în Cauza *Dragotoni și Militaru-Pidhorni împotriva României*, paragraful 3, și la Hotărârea din 20 ianuarie 2009, pronunțată în Cauza *Sud Fondi — S.R.L. și alții împotriva Italiei*, paragraful 109, Hotărârea din 15 octombrie 2015, pronunțată în Cauza *Perincek împotriva Elveției*, paragraful 133, Hotărârea din 27 iunie 2017, pronunțată în Cauza *Satakunnan Markkinapörssi Oy și Satamedia Oy împotriva Finlandei*, paragraful 143.

37. Analizând normele criticate din perspectiva jurisprudenței menționate mai sus, se arată că, într-adevăr, după cum se susține de către autorul sesizării, termenul „*legionar*” nu este definit expres de dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 31/2002. Însă **sintagma „organizație cu caracter ... legionar” este definită la art. 2 lit. a) din aceeași ordonanță încă în redactarea acesteia din anul 2015**, ca fiind „*orice grup format din trei sau mai multe persoane, care își desfășoară activitatea temporară sau permanent, în scopul promovării ideilor, concepțiilor sau doctrinelor ... legionare ... În această categorie pot fi incluse organizațiile cu sau fără personalitate juridică, partidele și mișcările politice, asociațiile și fundațiile, societățile reglementate de Legea societăților nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și orice alte persoane juridice care îndeplinesc cerințele prevăzute la prezenta literă*”. **Or, legea criticată nu modifică și nu completează acest text.**

38. Referitor la identificarea ideilor, concepțiilor sau doctrinelor legionare, se susține că un număr mare de lucrări documentate istoric au făcut îndeobște cunoscut că, printr-o intensă propagandă, legionarii au contestat valorile democrației și au acționat pentru instaurarea unei dictaturi ce viza segregarea

rasială; în percepția legionară, democrația și liberalismul erau impuse de democrațiile occidentale. În acest context, se menționează că instanța de contencios constituțional a admis posibilitatea utilizării noțiunilor doctrinare în interpretarea normelor juridice, fiind indicate considerentele Deciziei nr. 404 din 21 septembrie 2022.

39. Cu privire la critica referitoare la definiția circulară a noțiunii de „materiale fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe” se arată că aceasta se rezumă la faptul că nu poate fi dedus clar sensul termenilor „idei, concepții sau doctrine fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe”, fiind aplicabile, în mod corespunzător, în privința sa, considerentele mai sus arătate.

40. Referitor la lipsa de claritate a noțiunii de „materiale fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe, din perspectiva concentrației conținutului” se apreciază că aceasta se reduce tot la sensul termenilor uzitați în cuprinsul său, fiind, de asemenea, aplicabile considerentele mai sus menționate.

41. În ceea ce privește caracterul pretins neclar al sintagmei „cultul persoanelor care au făcut parte din conducerea organizațiilor fasciste, legionare, rasiste și xenofobe” se arată că cea care ar putea fi considerată „autoritatea competentă” să stabilească dacă o anumită organizație are un astfel de caracter este instanța de judecată. În plus, se menționează că eventualele soluții contradictorii pronunțate de instanțele judecătorești în aplicarea dispozițiilor legale criticate pot fi unificate prin deciziile pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție în cadrul unui recurs în interesul legii, potrivit rolului acestei instanțe, consacrat de art. 126 alin. (3) din Constituție.

42. Cât privește criteriile prin raportare la care se poate stabili dacă o persoană a făcut parte din conducerea unei astfel de organizații, având în vedere multitudinea de situații practice, se susține că o reglementare strictă ar putea să restrângă aplicabilitatea normei și să lase în afara ipotezei acesteia unele situații pe care legiuitorul nu avea cum să le prevadă la momentul redactării textului, ceea ce ar putea da naștere unei aplicări neunitare a unei astfel de soluții legislative.

43. Referitor la prezentarea, între argumentele expuse în susținerea criticii, a unor observații ale Consiliului Legislativ cu privire la legea analizată, este invocată Decizia Curții Constituționale nr. 723 din 12 decembrie 2023, paragraful 125.

44. În privința criticilor de neconstituționalitate raportate la dispozițiile art. 30, art. 31 și art. 33 din Constituție, este invocată Decizia Curții Constituționale nr. 649 din 24 octombrie 2018, paragrafele 62 și 64, Decizia nr. 629 din 4 noiembrie 2014 și Decizia nr. 137 din 16 martie 2022. Se susține că aceleași argumente sunt valabile și în ceea ce privește accesul la cultură și dreptul la informație, niciunul dintre acestea nefiind un drept absolut.

45. **Președintele Senatului** nu a comunicat punctul de vedere solicitat.

46. La dosarul cauzei, în calitate de *amicus curiae*, domnul Bogdan Ionescu, avocat în cadrul Baroului Arad, a depus un memoriu prin care solicită respingerea prezentei obiecții de neconstituționalitate, iar Asociația Culturală „Cealaltă Românie”, cu sediul în Bacău, prin reprezentantul său domnul Vasile Botomei, Asociația „Apărătorii Dreptei Credințe Calendarul Ortodox Iulian”, cu sediul în Pașcani, reprezentată de domnul Gabriel Ilășoia, Asociația Civică Dreptate — Filiala Prahova, cu sediul în Bucov, reprezentată de domnul vicepreședinte Costel Cotîrlan Simioniuc, domnul lector univ. dr. Florian Olteanu de la Universitatea din Craiova, domnul Victor Roncea și domnul Dogaru Victor Dorian au depus la dosar documente prin care solicită admiterea obiecției.

#### CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al președintelui Camerei Deputaților, punctul de vedere al

Guvernului, înscrisurile depuse la dosarul cauzei, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

47. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie dispozițiile art. I pct. 2, ale art. I pct. 3, ale art. I pct. 5, ale art. I pct. 6, ale art. I pct. 7, ale art. I pct. 8, ale art. I pct. 9, ale art. I pct. 14, ale art. I pct. 15 și ale art. II pct. 1 din Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 31/2002 privind interzicerea organizațiilor, simbolurilor și faptelor cu caracter fascist, legionar, rasist sau xenofob și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni de genocid contra umanității și de crime de război, precum și pentru modificarea Legii nr. 157/2018 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea antisemitismului, care au următorul cuprins:

— Art. I pct. 2: „**Articolul 1 se modifică și va avea următorul cuprins:** «Art. 1. — Pentru prevenirea și combaterea incitării la ură națională, rasială sau religioasă, la discriminare și la săvârșirea de infracțiuni de genocid, contra umanității și de război, prezenta ordonanță de urgență reglementează interzicerea organizațiilor, simbolurilor, materialelor și faptelor cu caracter fascist, legionar, rasist sau xenofob și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni de genocid, contra umanității și de război.»”

— Art. I pct. 3: „**La articolul 2, după litera b) se introduce o nouă literă, lit. b<sup>1</sup>), cu următorul cuprins:** «b<sup>1</sup>) prin materiale fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe se înțelege: imagini, mesaje text, conținut audiovideo, cărți, articole, alte documente și materiale de propagandă, precum și alte asemenea reprezentări, care transmit idei, concepții sau doctrine fasciste, legionare, rasiste ori xenofobe.»”

— Art. I pct. 5: „**La articolul 3, alineatul (1) se modifică și va avea următorul cuprins:** «Art. 3. — (1) Constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 3 la 10 ani și interzicerea unor drepturi inițierea sau constituirea unei organizații cu caracter fascist, legionar, rasist ori xenofob, aderarea sau sprijinirea, sub orice formă, a unui astfel de grup.»”

— Art. I pct. 6: „**La articolul 4, alineatul (2<sup>1</sup>) se modifică și va avea următorul cuprins:** «(2<sup>1</sup>) Distribuirea sau punerea la dispoziția publicului, în orice mod, de materiale fasciste, legionare, rasiste și xenofobe constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la un an la 5 ani și interzicerea unor drepturi.»”

— Art. I pct. 7: „**La articolul 4, după alineatul (2<sup>1</sup>) se introduce un nou alineat, alin. (2<sup>2</sup>), cu următorul cuprins:** «(2<sup>2</sup>) Dacă fapta prevăzută la alin. (2<sup>1</sup>) este comisă prin intermediul unui sistem informatic, limitele speciale ale pedepsei se majorează cu jumătate.»”

— Art. I pct. 8: „**La articolul 4, alineatul (3) se modifică și va avea următorul cuprins:** «(3) Nu constituie infracțiune fapta prevăzută la alin. (1), (2), (2<sup>1</sup>) sau (2<sup>2</sup>), dacă este săvârșită în interesul artei sau științei, cercetării ori educației sau în scopul dezbaterii unei chestiuni de interes public.»”

— Art. I pct. 9: „**Articolul 5 se modifică și va avea următorul cuprins:** «Art. 5. — Fapta persoanei de a promova, în public, cultul persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni de genocid, contra umanității și de război, al persoanelor care au făcut parte din conducerea organizațiilor fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe, precum și fapta de a promova, în public, idei, concepții sau doctrine fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe, în sensul art. 2 lit. a), se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 3 ani sau amendă și interzicerea unor drepturi.»”

— Art. I pct. 14: „**Articolul 12 se modifică și va avea următorul cuprins:** «Art. 12. — Se interzice ridicarea sau menținerea în locuri publice, cu excepția muzeelor, a unor statui, grupuri statuare, plăci comemorative, referitoare la persoanele vinovate de săvârșirea infracțiunilor de genocid, contra

umanității și de război, precum și la persoanele care au făcut parte din conducerea organizațiilor fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe.»

— Art. I pct. 15: **„Articolul 13 se modifică și va avea următorul cuprins: «Art. 13. — (1) Se interzice acordarea sau menținerea numelor persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni de genocid, contra umanității și de crime de război, precum și al persoanelor care au făcut parte din conducerea organizațiilor fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe, unor străzi, bulevarde, scuaruri, piețe, parcuri sau altor locuri publice. (2) Se interzice, de asemenea, acordarea sau menținerea numelor persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni de genocid, contra umanității și de război, precum și ale persoanelor care au făcut parte din conducerea organizațiilor fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe, unor organizații, cu sau fără personalitate juridică.»»**

— Art. II pct. 1: **„La articolul 2, litera d) va avea următorul cuprins: «d) prin materiale antisemite se înțeleg: imagini, mesaje text, conținut audiovideo, cărți, articole, alte documente și materiale de propagandă, precum și orice alte asemenea reprezentări, care transmit ideii, concepții sau doctrine care promovează antisemitismul.»»**

48. Dispozițiile constituționale pretins încălcate sunt cele prevăzute la art. 1 alin. (3) și (5) referitoare la statul de drept și la calitatea legii, art. 30 cu privire la libertatea de exprimare, art. 31 referitor la dreptul la informație și art. 33 privind accesul la cultură. Totodată, având în vedere invocarea art. 7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale ce reglementează principiul legalității infracțiunii și a pedepsei, Curtea va reține ca normă de referință și prevederile art. 23 alin. (12) din Constituție, astfel cum acestea sunt interpretate, în temeiul art. 20 alin. (1) din Constituție, și prin prisma art. 7 din Convenție.

#### I. Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

49. În prealabil examinării obiecției de neconstituționalitate, Curtea are obligația verificării condițiilor de admisibilitate a acesteia, prin prisma titularului dreptului de sesizare, a termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și a obiectului controlului de constituționalitate. Dacă primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legii sale sesizări, cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează să fie cercetate în ordinea aferentă, iar constatarea neîndeplinirii uneia dintre ele are efecte dirimante, făcând inutilă analiza celorlalte condiții (Decizia Curții Constituționale nr. 66 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 213 din 9 martie 2018, paragraful 38).

50. Prezenta obiecție de neconstituționalitate îndeplinește condițiile prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție sub aspectul titularului dreptului de sesizare, întrucât a fost formulată de Președintele României.

51. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de contencios constituțional, potrivit art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art. 77 alin. (1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament, iar, potrivit art. 77 alin. (3) din Constituție, în termen de cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare.

52. În cauză, propunerea legislativă a fost adoptată de Senat, în calitate de Cameră de reflecție, la data de 26 mai 2025, și de Camera Deputaților, în calitate de Cameră

decizională, la data de 11 iunie 2025. Legea a fost depusă la secretarii generali ai celor două Camere în vederea exercitării dreptului de sesizare asupra constituționalității la data de 16 iunie 2025, a fost trimisă Președintelui României pentru promulgare la data de 21 iunie 2025, iar la data de 10 iulie 2025 a fost formulată prezenta obiecție de neconstituționalitate. Astfel, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în interiorul termenului de 20 de zile de la data trimiterii legii adoptate spre promulgare.

53. Sub aspectul obiectului controlului de constituționalitate, Curtea reține că este vorba despre o lege adoptată, dar nepromulgată încă.

54. Prin urmare, având în vedere cele mai sus menționate, Curtea constată că obiecția este admisibilă (a se vedea, în acest sens, și Decizia Curții Constituționale nr. 67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 223 din 13 martie 2018, paragraful 70, cea de-a doua ipoteză).

55. În consecință, Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție, precum și ale art. 1, 10, 15 și 18 din Legea nr. 47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

#### II. Analiza obiecției de neconstituționalitate

56. Cu titlu preliminar, Curtea reține că **nazismul, fascismul și legionarismul sunt concepte istorice și politice care definesc o serie de regimuri și mișcări politice care nu pot fi relativizate prin definiții juridice de drept pozitiv. Ideologiile ce caracterizează aceste regimuri politice criminale instaurate și certificate istoric pătrund, prin militantismul ideilor promovate și propagate, în profunzimea structurilor sociale pe care le afectează în mod iremediabil. Or, o asemenea putere de persuasiune, precum și mecanismele de promovare sau de exprimare (violența sistemică, asasinatul politic, antisemitismul) conduc la fragilizarea însăși a acestor structuri sociale, precum și la o îndepărtare de la valorile, principiile și exigențele democrației constituționale. Ele fundamentează regimurile autoritare și dictatoriale, cu consecința repudierii a însăși democrației și a statului de drept. Prin finalitatea lor, aceste regimuri politice totalitare au încălcat principiile statului de drept, drepturile omului și democrația. Pentru aceste motive, într-o societate democratică europeană, nu se poate accepta ca valorile și principiile unor ideologii care au fundamentat mecanisme politice și instituționale de exterminare fizică a unor grupuri întregi de populație, suprimând demnitatea umană, să fie protejate prin invocarea unui element esențial și imanent al democrației, și anume libertatea de exprimare.** Constituția reprezintă un sistem de referință și de validare a democrației și a statului de drept. Astfel, Constituția descurajează și sancționează manifestările ce constituie un risc major în păstrarea naturii democratice a societății românești. De aceea, legiuitorul constituant a reglementat limite ale acestei libertăți [art. 30 alin. (7) din Constituție], ele având scopul de a proteja și prezerva integritatea sistemului democratic al statului român.

57. Așa fiind, atât consacrarea normativă a infracțiunilor specifice reglementate prin dispozițiile legale criticate, cât și scopul acestora sunt **justificate și legitime** pentru că urmăresc să protejeze valorile și principiile esențiale ale democrației constituționale împotriva unor fapte care prezintă un pericol considerabil pentru societățile democratice.

58. Totodată, Curtea reține că libertatea de exprimare a fiecărui cetățean și a mass-mediei joacă un rol fundamental în societate, fiind considerată unul dintre pilonii unei societăți democratice și o condiție prealabilă esențială pentru asigurarea protecției altor drepturi fundamentale ale fiecărui individ (a se vedea Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 7 decembrie 1976, pronunțată în Cauza *Handyside împotriva Regatului Unit*, paragrafele 48-50).

59. Chiar înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona și de integrarea Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene în dreptul primar al Uniunii Europene, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a considerat libertatea de exprimare ca fiind unul dintre principiile fundamentale ale ordinii juridice europene (Hotărârea din 22 decembrie 2008, pronunțată în *Cauza Kabel Deutschland*, paragraful 37). Așadar, după recunoașterea forței juridice obligatorii a Cartei, instituțiile Uniunii Europene sunt *a fortiori* chemate să respecte acest drept fundamental atunci când își exercită puterile și competențele.

60. Pe de altă parte, Curtea subliniază faptul că libertatea de exprimare nu este absolută, impunându-se a fi reglementată astfel încât să fie într-un continuu echilibru cu restul drepturilor și libertăților fundamentale, în sistemul Convenției neexistând o ierarhie a drepturilor relative. În acest scop, art. 10 alin. (2) din Convenție permite statelor semnatare să restrângă, în anumite circumstanțe, libertatea de exprimare, conferindu-le o marjă de apreciere în acest sens. Potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, această marjă este mai amplă în domenii care implică decizii de natură morală (a se vedea Hotărârea din 24 mai 1988, pronunțată în *Cauza Müller și alții împotriva Elveției*, paragraful 43) și este mai restrânsă în altele, precum discursul politic sau critica sistemului judiciar (a se vedea Hotărârea din 6 mai 2003, pronunțată în *Cauza Perna împotriva Italiei*, paragraful 39).

61. De asemenea, Curtea reține că, prin **Decizia nr. 355 din 10 iulie 2025**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 694 din 24 iulie 2025, **a respins, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate** a Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență nr. 31/2002 privind interzicerea organizațiilor, simbolurilor și faptelor cu caracter fascist, legionar, rasist sau xenofob și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni de genocid contra umanității și de crime de război, precum și pentru modificarea Legii nr. 157/2018 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea antisemitismului, în ansamblul său, și, în mod special, a dispozițiilor art. I pct. 3 [cu referire la art. 2 lit. b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002], ale art. I pct. 4 [cu referire la art. 2 lit. f) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002], ale art. I pct. 5 [cu referire la art. 3 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002], ale art. I pct. 6 [cu referire la art. 4 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002], ale art. I pct. 9 [cu referire la art. 5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002], ale art. I pct. 10 [cu referire la art. 6 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002], ale art. I pct. 12 [cu referire la art. 6 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002], ale art. I pct. 14 [cu referire la art. 12 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002], ale art. I pct. 15 [cu referire la art. 13 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002], ale art. II pct. 1 [cu referire la art. 2 lit. d) din Legea nr. 157/2018] și ale art. II pct. 2 [cu referire la art. 4 din Legea nr. 157/2018], constatând că prevederile legale anterior menționate, printre care se numără și cvasitotalitatea dispozițiilor legale criticate în prezenta cauză, nu contravin dispozițiilor art. 1 alin. (3) și (5), art. 4, art. 6 alin. (2), art. 16 alin. (1), art. 20, art. 26, art. 29, art. 30 alin. (1) și (2), art. 31, art. 32, art. 53, art. 75 și art. 76 alin. (3) din Constituție și nici prevederilor art. 10 din Convenție.

62. Pentru a pronunța această soluție, Curtea a reținut că măsurile de politică penală reglementate prin legea criticată urmăresc să clarifice și să detalieze legislația penală deja existentă, respectiv dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 31/2002 și ale Legii nr. 157/2018, prin modificări și completări ale acestora care au ca scop punerea lor în acord cu noile realități sociale și cu nevoia permanentă de protecție penală a valorilor sociale vizate, asigurând, totodată, conformitatea acestora cu exigențele principiului legalității, astfel cum acesta este reglementat la art. 23 alin. (12) din Constituție și la art. 7 din Convenție.

63. Totodată, Curtea a reținut că dispozițiile legale criticate întrunesc standardele constituționale de claritate, precizie și previzibilitate, prevăzute la art. 1 alin. (3) și (5) din Legea fundamentală, și că acestea nu contravin dreptului la viață intimă, familială și privată, prevăzut la art. 26 din Constituție, și nici libertății de exprimare, astfel cum aceasta este reglementată la art. 30 din Constituție și la art. 10 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

**II.1. Criticile de neconstituționalitate intrinsecă raportate la prevederile art. 1 alin. (3) și (5) și ale art. 23 alin. (12) din Constituție, precum și la cele ale art. 7 din Convenție**

64. În ceea ce privește noțiunile de „*legionar*” și de „*fascist*”, criticate în cuprinsul sesizării, Curtea reține că, în realitate, autorul solicită o definiție legală, de drept pozitiv pentru ideologii și mișcări politice care au fundamentat regimuri politice totalitare și represive, care au promovat eliminarea în masă a unor grupuri sociale și a căror existență și caracter criminal au fost certificate în primul rând, istoric. Potrivit referințelor istorice, *fascismul* de sorginte italiană a fundamentat un regim totalitar bazat pe naționalism și supremația statului și care s-a manifestat prin militarism, expansionism, dar și printr-o represiune violentă a opoziției și suprimarea partidelor politice rivale cu ajutorul unei poliții secrete. *Nazismul german* a împărtășit unele trăsături cu fascismul italian, dar a avut și particularități proprii. Prin ideologia sa rasială extremă, nazismul a promovat superioritatea rasei ariene și a dus la persecutarea brutală a evreilor, romilor, persoanelor cu dizabilități și a altor grupuri considerate „indezirabile”. **Realitatea istorică confirmă că aceste regimuri au avut un caracter criminal, printre cele mai dure din istorie. Între aceste mișcări se înscrie și Mișcarea Legionară din România, care este calificată în termeni istorici ca o mișcare de sorginte fascistă, criminală, întrucât a militat și a pus în aplicare, prin membrii săi, eliminarea fizică a unor persoane/grupuri sociale, promovând și practicând violența, asasinatelor politice și antisemitismul.**

65. Așa fiind, Curtea constată că **scopul legitim al legii este să apere și să garanteze valori fundamentale pentru o societate democratică și să prevină promovarea și diseminarea în prezent și în viitor a unor curente, ideologii sau mișcări anticonstituționale și nedemocratice**, și nu să definească sub aspect juridic concepte consacrate istoric și documentate în științele politice. Prin urmare, **nu este necesară și o definiție legală în sens pozitiv, care să completeze cercetarea politico-istorică a acestor ideologii care au fundamentat regimurile politice totalitare de exterminare în masă menționate anterior**. În acest sens, Curtea a reținut deja, prin Decizia nr. 355 din 10 iulie 2025, precitată, că **scopul legii criticate este unul legitim** pentru că urmărește să protejeze valorile statului de drept împotriva unor fapte care prezintă un pericol major pentru fundamentele sistemelor politice democratice. Or, este legitim ca într-o societate democratică să fie incriminate deopotrivă promovarea unor ideologii fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe, precum și inițierea, constituirea, aderarea, sprijinirea unei mișcări sau organizații cu același caracter manifestat prin acte, fapte și conduite și care au avut sau au ca finalitate represiunea, tortura, ura și violența pe motive etnice, rasiale sau religioase, superioritatea unor rase și inferioritatea altora, incitarea la xenofobie, recurgerea la violență pentru schimbarea ordinii constituționale sau a instituțiilor democratice, precum și naționalismul extremist. **Așadar, mișcările politice istorice și ideologiile care au fundamentat regimurile politice totalitare, precum fascismul, nazismul, legionarismul, dar și comunismul, nu pot fi definite juridic, în sensul dreptului pozitiv, și nu pot fi justificate din perspectiva protecției libertății de exprimare a susținătorilor acestora, fiind incompatibile, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului, cu principiile și**

valorile specifice unei societăți democratice. Aceste regimuri politice totalitare urmăresc să anihileze valorile fundamentale ale statului de drept, precum și drepturile și libertățile fundamentale ale omului. În lipsa unei definiții consacrate legal, noțiunile antereferite nu devin neclare, lipsite de precizie ori predictibilitate, interpretarea și aplicarea acestora fiind posibilă. În acest sens, un rol important revine organelor judiciare (parchetelor și instanțelor judecătorești), care, în procesul de aplicare a legii, vor trebui să analizeze particularitățile fiecărei cauze penale având ca obiect comiterea unor infracțiuni dintre cele prevăzute în cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 31/2002 și al Legii nr. 157/2018, astfel cum au fost modificate/completate prin legea criticată, și, în funcție de circumstanțele concrete ale acestor cauze și de pericolul social concret al faptelor comise, să pronunțe soluții corespunzătoare, rezultat al unui proces echitabil, cu respectarea tuturor drepturilor și a garanțiilor procesuale ale justiției penale.

66. În considerarea expresă a scopului legitim al legii ce face obiectul prezentei sesizări, din analiza normelor criticate Curtea constată că, *de lege lata*, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002, cu modificările ulterioare, reglementează, la art. 2 lit. a)-f), mai multe noțiuni/sintagme. În ce privește noțiunea de „**legionar**”, invocată în cuprinsul sesizării, Curtea reține că art. 1 pct. 4 din legea criticată definește, în mod expres, sintagma „**Mișcarea Legionară**” ca fiind o **organizație fascistă din România** care a activat în perioada 1927-1941 sub denumirile de „Legiunea Arhanghelul Mihail”, „Garda de Fier” și „Partidul Totul pentru Țară”. În aceste condiții, într-o interpretare sistematică a normelor legale criticate, prin termenul de „legionar” se înțelege orice persoană care a făcut parte din Mișcarea Legionară, astfel cum aceasta este definită legal. Desigur, pentru ca în sarcina unei persoane să poată fi reținută calitatea de membru al Mișcării Legionare, această calitate trebuie să poată fi probată dincolo de orice îndoială rezonabilă de către organele judiciare competente, în procesul de aplicare a legii analizate. Aceleași considerente sunt aplicabile, *mutatis mutandis*, și în privința noțiunii de „**fascist**”.

67. În ceea ce privește **sensul adjectivului „legionar”**, Curtea observă că acesta este folosit de legiutor, în cuprinsul dispozițiilor legale criticate, în legătură cu organizațiile, simbolurile, materialele, faptele, ideile, concepțiile și doctrinele care au un astfel de caracter.

68. Or, **sintagmele „idei, concepții sau doctrine fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe”, „organizație cu caracter fascist, legionar, rasist sau xenofob” și „simboluri fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe”** sunt definite legal, la art. 2 lit. a) și b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002, **în forma acesteia în vigoare**, în prezent, iar **expresia „materiale fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe”** este definită prin dispozițiile art. 1 pct. 3 din legea criticată, care introduce lit. b<sup>1</sup>) în cuprinsul art. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002.

69. Referitor la **caracterul exemplificativ al dispozițiilor art. 2 lit. a), b) și b<sup>1</sup>) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002**, criticat în motivarea obiecției de neconstituționalitate, Curtea constată că acesta exprimă dorința legiutorului de a include în sfera ilicitului penal orice alte atitudini/conduite de ordin moral, orice alte însemne care promovează ideile și concepțiile sau doctrinele organizațiilor cu caracter fascist, legionar, rasist sau xenofob, precum și orice alte reprezentări care transmit idei, concepții sau doctrine fasciste, legionare, rasiste ori xenofobe, diferite de cele enumerate exemplificativ în cuprinsul celor două dispoziții legale. Această tehnică de reglementare este des utilizată în domeniul dreptului penal, fără a încălca principiul legalității incriminării, câtă vreme sunt avute în vedere elemente ale aceleiași categorii. Desigur, în astfel de cazuri, un rol major revine organelor judiciare, care, cu prilejul

individualizării legale, vor proceda fie la încadrarea faptelor cercetate în sfera infracționalității, fie la excluderea lor din sfera ilicitului penal, în funcție de circumstanțele fiecărei cauze.

70. Cu privire la noțiunea de „**naționalism extremist**”, criticată în cuprinsul obiecției de neconstituționalitate, Curtea observă că nici aceasta nu este nou-introdusă în legislația analizată, fiind utilizată, în prezent, la art. 2 lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002, prin care sunt definite organizațiile cu caracter fascist, legionar, rasist sau xenofob.

71. Cu toate acestea, Curtea reține că, în jurisprudența sa, a făcut referire, în repetate rânduri, la principiul autonomiei conceptuale a dreptului penal, potrivit căruia **legiutorul poate defini anumii termeni și anumite expresii în cuprinsul legii penale, dându-le acestora o semnificație specifică dreptului penal, diferită de cea uzuală. Per a contrario, Curtea a statuat că nedefinirea prin legea penală a unor noțiuni și sintagme utilizate în cuprinsul normelor penale semnifică intenția legiutorului de a le conferi acestora înțelesul ce rezultă din sensul comun al termenilor** (a se vedea Decizia nr. 364 din 28 iunie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 661 din 19 iulie 2023, paragraful 33). De altfel, aceeași concluzie rezultă și din interpretarea literală a dispozițiilor art. 36 alin. (4) teza întâi din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, potrivit cărora „redactarea textelor se face prin folosirea cuvintelor în înțelesul lor curent din limba română modernă, cu evitarea regionalismelor”. Astfel, „**naționalismul**” constituie o ideologie și o politică derivate din conceptul de națiune, iar caracterul „**extremist**” al acestuia pune în discuție caracterul exaltat, exacerbant, exagerat, radical sau paroxistic al manifestărilor derivate și în legătură cu conceptul antereferit. **Curtea reține că legea criticată nu incriminează orice manifestare de naționalism, ci valorizează conceptele antereferite diferit în funcție de circumstanțele în care se manifestă, astfel că vizează numai naționalismul extremist, fundamentat pe o ideologie totalitară, precum fascismul, nazismul sau național-socialismul** (în germană: *Nationalsozialismus*) ori legionarismul.

72. În ceea ce privește necesitatea reglementării unor *limite*, dincolo de care naționalismul devine unul extremist, Curtea reiterează că **un astfel de prag nu poate fi legiferat, întrucât ar conduce la relativizarea conceptului istorico-politic de „naționalism extremist”**. Revine organelor judiciare rolul de apreciere, în fiecare caz în parte, în funcție de circumstanțele fiecărei spețe, dacă manifestările se încadrează în conținutul obiectiv al conceptului unitar de **naționalism extremist**. Așadar, Curtea reține că nici în cazul noțiunii de „**naționalism extremist**” nu pot fi avute în vedere mijloacele dreptului pozitiv pentru definirea acesteia, mijloace care să se substituie celor istorice, întrucât legea criticată are ca scop protejarea ordinii juridice și a valorilor democratice de manifestările radicale și extremiste ale unor mișcări politice și ale unor ideologii criminale, confirmate ca atare de istorie, care au promovat represiunea și exterminarea în masă.

73. Având în vedere limitele exercitării libertății de exprimare stabilite prin dispozițiile art. 30 alin. (7) din Constituție, Curtea reține că acest caracter extremist al naționalismului poate să fie reflectat de oricare dintre manifestările interzise de lege precum: defăimarea țării și a națiunii, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială, de clasă sau religioasă, incitarea la săvârșirea de infracțiuni de genocid, contra umanității și de război, la discriminare, la separatism teritorial sau la violență publică, precum și manifestările obscene, contrare bunelor moravuri, fără a putea însă limita conceptul de **naționalism extremist** exclusiv la aceste manifestări.

74. Cu privire la critica referitoare la incriminarea faptei persoanei de a promova, în public, cultul unor categorii de persoane, sintagmă care se regăsește, **în prezent**, la art. 1 și

art. 5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002, Curtea reține că aceasta nu este o formulare nou-introdusă în legislația penală prin dispozițiile art. 1 pct. 2 și pct. 9 din legea criticată. Deși noțiunea de „cult al persoanelor (...)” nu beneficiază de o definiție legală expresă, potrivit regulilor de interpretare mai sus arătate, aceasta are în vedere un sentiment exagerat de admirație, de respect, de venerație, de adorație față de cineva sau de ceva, cu alte cuvinte **o apologie a persoanei**. Norma criticată nu incriminează orice formă de promovare a cultului unor persoane, ci în mod explicit numai promovarea, în public, a **cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni de genocid, contra umanității și de război, precum și al persoanelor care au făcut parte din conducerea organizațiilor fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe**. Prin urmare, pentru ca fapta de promovare a cultului să intre sub incidența legii penale este necesar ca persoanele vizate de actul de promovare să fie (i) persoane vinovate de săvârșirea unor infracțiuni de genocid, contra umanității și de război sau (ii) persoane care au făcut parte din conducerea organizațiilor fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe. Cu privire la **calitatea persoanelor vizate** de sintagma „cultul persoanelor care au făcut parte din conducerea organizațiilor fasciste, legionare, rasiste și xenofobe”, respectiv la **funcțiile și la atribuțiile acestora în cadrul organizațiilor** din categoriile anterior enumerate, Curtea observă că prevederile legale criticate reglementează condiția apartenenței acestor persoane la conducerea acestor organizații, fără a distinge în funcție de nivelul național sau local al organelor de conducere, de atribuțiile deținute și de exercitarea ori neexercitarea efectivă a respectivelor atribuții. Or, unde legea (norma juridică) nu distinge, nici interpretul nu trebuie să distingă (*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*), fiind opțiunea exclusivă a legiuitorului, astfel că vor fi incluse în sfera de aplicare a sintagmei analizate toate persoanele care au făcut parte din conducerea organizațiilor fasciste, legionare, rasiste și xenofobe, în măsura în care se poate proba de către organele judiciare, dincolo de orice îndoială rezonabilă, că acestea au deținut astfel de funcții de conducere.

75. Referitor la critica privind **lipsa reglementării unei autorități competente să stabilească caracterul fascist, legionar, rasist sau xenofob al unei organizații**, cu consecința apariției unei practici judiciare neunitare la nivel național, Curtea reamintește și subliniază rolul constituțional al Înaltei Curți de Casație și Justiție de a asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești, prevăzut la art. 126 alin. (3) din Legea fundamentală, în temeiul căruia sunt reglementate — în cuprinsul cap. VI — **Dispoziții privind asigurarea unei practici judiciare unitare** al titlului III — **Judecata** al Părții speciale a Codului de procedură penală — recursul în interesul legii și sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept. Totodată, Curtea reține că, raportat la scopul legii penale, nu există o altă autoritate competentă decât organele de urmărire penală și instanțele de judecată care au competența să stabilească caracterul **fascist, legionar, rasist sau xenofob al unei organizații**.

76. În ceea ce privește sensul **sintagmelor „în public” și „locuri publice”** folosite în cuprinsul dispozițiilor legale criticate, cu privire la promovarea elementelor ideologice și a cultului persoanelor interzise prin dispozițiile art. 1 pct. 2, pct. 4, pct. 9, pct. 14 și pct. 15, Curtea reține că și acestea se regăsesc, **în prezent, în forma în vigoare** a prevederilor art. 4 alin. (2), art. 5, art. 6 și respectiv art. 12 și art. 13 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002, neavând, prin urmare, un caracter de noutate. Cu toate acestea, Curtea reține că sensul expresiei „în public”/„locuri publice”, folosită în ipoteza unei norme penale de incriminare, nu poate fi altul decât cel prevăzut la art. 184 din Codul penal, conform căruia „*fapta se consideră*

*săvârșită în public atunci când a fost comisă: a) într-un loc care prin natura sau destinația lui este totdeauna accesibil publicului, chiar dacă nu este prezentă nicio persoană; b) în orice alt loc accesibil publicului, dacă sunt de față două sau mai multe persoane; c) într-un loc neaccesibil publicului, însă cu intenția ca fapta să fie auzită sau văzută și dacă acest rezultat s-a produs față de două sau mai multe persoane; d) într-o adunare sau reuniune de mai multe persoane, cu excepția reuniunilor care pot fi considerate că au caracter de familie, datorită naturii relațiilor dintre persoanele participante*”.

77. Cu privire la toate aceste aspecte, Curtea constată că, referitor la standardele de calitate a legii penale, prevăzute la art. 1 alin. (5) coroborat cu art. 23 alin. (12) din Constituție și la art. 7 din Convenție, atât Curtea Constituțională, cât și Curtea Europeană a Drepturilor Omului au reținut, pe cale jurisprudențială, că art. 7 paragraful 1 din Convenție, care consacră principiul legalității incriminării și pedepsei (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), prevede că legea penală trebuie să definească în mod clar infracțiunile și pedepsele aplicabile, această cerință fiind îndeplinită atunci când un justițiabil are posibilitatea de a cunoaște, din însuși textul normei juridice pertinente, la nevoie, cu ajutorul interpretării acesteia de către instanțe și în urma obținerii unei asistențe judiciare adecvate, care sunt actele și omisiunile ce pot angaja răspunderea sa penală și care este pedeapsa pe care o riscă în virtutea acestora. Totodată, Curtea de la Strasbourg a statuat că noțiunea de „drept” folosită la art. 7 corespunde celei de „lege” care apare în alte articole din Convenție și înglobează atât prevederile legale, cât și practica judiciară, presupunând cerințe calitative, îndeosebi cele ale accesibilității și previzibilității (a se vedea Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza *Cantoni împotriva Franței*, paragraful 29, Hotărârea din 22 iunie 2000, pronunțată în Cauza *Coëme și alții împotriva Belgiei*, paragraful 145, Hotărârea din 7 februarie 2002, pronunțată în Cauza *E.K. împotriva Turciei*, paragraful 51, Hotărârea din 29 martie 2006, pronunțată în Cauza *Achour împotriva Franței*, paragrafele 41 și 42, Hotărârea din 24 mai 2007, pronunțată în Cauza *Dragotoni și Militaru-Pidhorni împotriva României*, paragrafele 33 și 34, Hotărârea din 12 februarie 2008, pronunțată în Cauza *Kafkaris împotriva Ciprului*, paragraful 140, Hotărârea din 20 ianuarie 2009, pronunțată în Cauza *Sud Fondi srl și alții împotriva Italiei*, paragrafele 107 și 108, Hotărârea din 17 septembrie 2009, pronunțată în Cauza *Scoppola împotriva Italiei* (nr. 2), paragrafele 93, 94 și 99, Hotărârea din 21 octombrie 2013, pronunțată în Cauza *Del Rio Prada împotriva Spaniei*, paragrafele 78, 79 și 91). Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat, de asemenea, că semnificația noțiunii de previzibilitate depinde într-o mare măsură de conținutul textului despre care este vorba și de domeniul pe care îl acoperă, precum și de numărul și de calitatea destinatarilor săi. Principiul previzibilității legii nu se opune ideii ca persoana în cauză să fie determinată să recurgă la îndrumări clarificatoare pentru a putea evalua, într-o măsură rezonabilă în circumstanțele cauzei, consecințele ce ar putea rezulta dintr-o anumită faptă. Este, în special, cazul profesioniștilor, care sunt obligați să dea dovadă de o mare prudență în exercitarea profesiei lor, motiv pentru care se așteaptă din partea lor să acorde o atenție specială evaluării riscurilor pe care aceasta le prezintă (a se vedea hotărârile pronunțate în Cauza *Cantoni împotriva Franței*, precitată, paragraful 35, Cauza *Dragotoni și Militaru-Pidhorni împotriva României*, precitată, paragraful 35, și în Cauza *Sud Fondi srl și alții împotriva Italiei*, precitată, paragraful 109).

78. S-a reținut, totodată, că, având în vedere principiul aplicabilității generale a legilor, formularea acestora nu poate prezenta o precizie absolută și că una dintre tehnicile standard de reglementare constă în recurgerea mai degrabă la categorii generale decât la liste exhaustive. Astfel, s-a reținut că numeroase legi folosesc formule mai mult sau mai puțin vagi,

a căror interpretare și aplicare depind de practică și că, oricât de clar ar fi redactată o normă juridică, în orice sistem de drept, există un element inevitabil de interpretare judiciară, inclusiv într-o normă de drept penal. S-a arătat, prin aceeași jurisprudență, că nevoia de elucidare a punctelor neclare și de adaptare la circumstanțele schimbătoare va exista întotdeauna — din nou, deși certitudinea este extrem de dezirabilă, aceasta ar putea antrena o rigiditate excesivă, or legea trebuie să fie capabilă să se adapteze schimbărilor de situație. S-a statuat, așadar, că rolul decizional conferit instanțelor urmărește tocmai înlăturarea dubiilor ce persistă cu ocazia interpretării normelor, dezvoltarea progresivă a dreptului penal prin intermediul jurisprudenței ca izvor de drept fiind o componentă necesară și bine înrădăcinată în tradiția legală a statelor membre. Prin urmare, art. 7 paragraful 1 din Convenție nu poate fi interpretat ca interzicând clarificarea graduală a regulilor răspunderii penale pe calea interpretării judiciare de la un caz la altul, cu condiția ca rezultatul să fie coerent cu substanța infracțiunii și să fie în mod rezonabil previzibil (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 717 din 29 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 216 din 23 martie 2016, paragrafele 30 și 31, precum și hotărârile pronunțate în Cauza *S.W. împotriva Regatului Unit*, precitată, paragraful 36, în Cauza *Dragotoni și Militaru-Pidhorni împotriva României*, precitată, paragrafele 36 și 37, în Cauza *Kafkaris împotriva Ciprului*, precitată, paragraful 141, și în Cauza *Del Rio Prada împotriva Spaniei*, paragrafele 92 și 93).

79. Or, aplicând aceste standarde constituționale și convenționale în prezenta cauză, pentru argumentele mai sus formulate, Curtea constată că **dispozițiile legale criticate de autorul prezentei obiecții de neconstituționalitate întrunesc cerințele de claritate, precizie și previzibilitate astfel statuate.**

80. De asemenea, referitor la invocarea, în susținerea obiecției de neconstituționalitate, a **limitelor speciale** ale pedepselor cu închisoarea prevăzute în cuprinsul dispozițiilor legale criticate, raportate la pretinsa lipsă de claritate, precizie și previzibilitate a acestora, Curtea reține că încadrarea în sfera noțiunilor de „legionar”, „fascist”, „idei, concepții sau doctrine fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe”, „organizație cu caracter fascist, legionar, rasist sau xenofob” și „simboluri fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe”, „naționalism extremist”, „cultul persoanelor [...]” și „în public”, „locuri publice” a persoanelor și, respectiv a faptelor se va face de către organele judiciare competente să soluționeze cauzele penale având ca obiect infracțiuni dintre cele prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002 și de Legea nr. 157/2018, în funcție de circumstanțele concrete ale fiecărei cauze, ținând cont însă și de excepțiile reglementate prin dispozițiile art. I pct. 8 și ale art. II pct. 2 din legea criticată, care prevăd că faptele incriminate la art. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002 și cele incriminate la art. 4 din Legea nr. 157/2018 nu constituie infracțiuni dacă sunt săvârșite în interesul artei sau științei, cercetării ori educației sau în scopul dezbaterii unei chestiuni de interes public.

81. În acest sens, Curtea reține că noțiunea de „științe” din cuprinsul art. 4 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002 și art. 4 alin. (3) din Legea nr. 157/2018 include, printre altele, potrivit anexei nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 412/2024 privind aprobarea Nomenclatorului domeniilor și al specializărilor/programelor de studii universitare și a structurilor instituțiilor de învățământ superior pentru anul universitar 2024-2025, științele exacte (matematica, fizica, chimia etc.), științele sociale (științele juridice, științele administrative, științele comunicării, sociologia etc.) și științele umaniste (filologie, filosofie, istorie, teologie etc.).

82. În ceea ce privește comiterea faptelor incriminate prin prezenta lege în interesul artelor, Curtea subliniază faptul că libertatea de exprimare a unor idei ce intră în sfera de aplicare

a legii analizate, în domeniul artelor, nu este absolută, existând o bogată jurisprudență a Curții Europene a Drepturilor Omului care sancționează încălcarea, prin diferitele forme de exprimare artistică, a drepturilor fundamentale reglementate în cuprinsul Convenției. În acest context, **Curtea reține că neincriminarea faptelor reglementate de actul normativ examinat, în interesul artei sau științei, al cercetării ori al educației sau în scopul dezbaterii unei chestiuni de interes public, astfel cum rezultă din art. I pct. 8 și art. II pct. 2 al legii criticate, dau expresie libertății de exprimare prevăzute la art. 30 alin. (1) din Constituție.**

83. Cu privire la soluția legislativă cuprinsă în art. I pct. 10 și pct. 12 din legea criticată și, respectiv, ale art. II pct. 2 din aceeași lege, prin care se **completează regimul sancționator** al infracțiunilor prevăzute la art. 6 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002 și la art. 4 din Legea nr. 157/2018 **cu pedeapsa complementară a interzicerii unor drepturi**, prin Decizia nr. 355 din 10 iulie 2025, precitată, Curtea a constatat că aceasta este prevăzută prin lege, **este legitimă, adecvată, necesară și proporțională** cu scopul urmărit, fiind justificată de caracterul său disuasiv, respectiv de nevoia de a preveni comiterea, ulterior aplicării și executării pedepsei ori a considerării acesteia ca fiind executată, a unor fapte de natură penală similare sau conexe cu cele incriminate prin dispozițiile legale criticate. De altfel, legea supusă controlului de constituționalitate nu face altceva decât să clarifice, să completeze și să uniformizeze regimul sancționator al infracțiunilor din legislația în vigoare, extinzând pedeapsa complementară a **interzicerii unor drepturi**, deja prevăzută la art. 3, art. 4 alin. (1) și art. 5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002, la infracțiunile prevăzute la art. 6 din aceeași ordonanță, precum și la infracțiunea prevăzută la art. 4 din Legea nr. 157/2018, această soluție legislativă fiind aptă să asigure finalitatea legii analizate. În acest sens, un rol important revine organelor judiciare, care, în procesul de aplicare a legii, vor dispune, în funcție de gravitatea faptelor comise și de restul particularităților cauzelor, pedepse complementare pentru perioade adecvate realizării scopului urmărit, cu respectarea tuturor drepturilor și garanțiilor procesuale ale justiției penale.

**II.2. Critici de neconstituționalitate raportate la prevederile art. 30, art. 31 și art. 33 din Constituție**

84. Cu privire la pretinsa încălcare, prin textele criticate, a dispozițiilor art. 30 din Constituție, prin **Decizia nr. 355 din 10 iulie 2025**, precitată, Curtea Constituțională, analizând jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la dispozițiile art. 10 și art. 17 din Convenție, a reținut că, potrivit acesteia, promovarea și justificarea terorismului și a crimelor de război, incitarea la violență, promovarea ideologiilor totalitare (comunismul, ideologia nazistă), incitarea la ură (xenofobia și discriminarea rasială, ura pe motive etnice, ură religioasă), negarea Holocaustului și probleme conexe intră sub incidența art. 17 din Convenție, nefiind, de regulă, protejate prin dispozițiile art. 10 din același act internațional (paragraful 67 din Decizia nr. 355 din 10 iulie 2025, precitată).

85. Așadar, Curtea Constituțională a reținut că toate faptele incriminate prin legea criticată în prezenta cauză fac parte, de principiu, din sfera de aplicare a dispozițiilor art. 17 din Convenție, fiind, așadar, exceptate, *ratione materiae*, de la protecția oferită de prevederile Convenției (paragrafele 56-88 din Decizia nr. 355 din 10 iulie 2025, precitată). De altfel, referitor la contestarea existenței unor evenimente istorice clar stabilite, cum este Holocaustul, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit, ca regulă cu caracter general, că acestea nu pot fi contestate, mai exact că astfel de fapte de negare nu sunt compatibile cu dispozițiile art. 10 din Convenție, intrând în sfera de aplicare a prevederilor art. 17 din Convenție (a se vedea, în acest sens, Decizia din 24 iunie 2003, pronunțată în Cauza *Garaudy împotriva Franței*). Astfel, valorificând jurisprudența

Curții Europene a Drepturilor Omului în privința dispozițiilor legale criticate, Curtea a constatat că nu sunt incidente, în privința acestora, prevederile convenționale referitoare la dreptul la viață intimă, familială și privată, la libertatea conștiinței și la libertatea de exprimare, prevăzute la art. 8, 9 și 10 din Convenție, și, în consecință, criticile privind încălcarea acestor drepturi fundamentale nu pot fi reținute (paragraful 90 din Decizia nr. 355 din 10 iulie 2025, precitată).

86. Prin aceeași decizie Curtea a statuat, cu privire la caracterul legitim al scopului legii criticate, făcând trimitere la expunerea de motive a acesteia prin care se arată că „într-o societate democratică, care respectă și garantează drepturile și libertățile fundamentale ale tuturor cetățenilor săi, prevenirea și combaterea antisemitismului, xenofobiei, radicalizării și a discursului instigator la ură nu sunt doar acte de justiție socială, ci și măsuri esențiale pentru asigurarea stabilității și coeziunii naționale”, că „riscul radicalizării prin intermediul mijloacelor de comunicare virtuală, alături de normalizarea discursului antisemit în spațiul public și de apologia persoanelor condamnate pentru crime de război și crime împotriva umanității impun o atenție mult mai mare și măsuri concrete” și că „antisemitismul reprezintă o amenințare la adresa democrației și a societății în ansamblul său, nu doar la adresa membrilor comunităților evreiești. Acest flagel amenință pacea, ordinea și coeziunea socială și pune la grea încercare principiile și valorile democratice pe care societatea românească s-a construit în urma Revoluției din 1989” (paragraful 89 din Decizia nr. 355 din 10 iulie 2025, precitată).

87. Desigur, Curtea a subliniat faptul că, în procesul de aplicare a dispozițiilor legale criticate, revine organelor judiciare obligația ca, potrivit atribuțiilor ce le sunt conferite prin dispozițiile Codului de procedură penală și conform prevederilor Codului penal, să analizeze particularitățile fiecărei cauze penale având ca obiect comiterea unor infracțiuni dintre cele prevăzute în cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 31/2002 și al Legii nr. 157/2018 și, în funcție de circumstanțele acestora și de pericolul social concret al faptelor comise, fie să pronunțe soluții de clasare sau de achitare, fie să dispună renunțarea la urmărirea penală, potrivit art. 318 din Codul de procedură penală, să procedeze la încheierea unor acorduri de recunoaștere a vinovăției, conform art. 478-488 din Codul de procedură penală, sau să dispună soluții de condamnare, aplicând una dintre formele de individualizare a pedepsei prevăzute la art. 80-98 din Codul penal (paragraful 91 din Decizia nr. 355 din 10 iulie 2025).

88. Cu toate acestea, având în vedere excepțiile de la aplicarea dispozițiilor art. 17 din Convenție statuate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și analizând dispozițiile legale criticate din punctul de vedere al politicii penale a statului, deși nu sunt incidente în cazul legii criticate dispozițiile art. 53 din Constituție cu privire la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți, Curtea Constituțională a considerat oportună realizarea unui **test de proporționalitate** a normelor legale criticate prin raportare la drepturile fundamentale presupus încălcate. Astfel, aplicând criteriile pe care atât Curtea Constituțională, cât și Curtea Europeană a Drepturilor Omului le-au consacrat pe cale jurisprudențială (**măsura să fie prevăzută de lege, să respecte substanța dreptului, să aibă un scop legitim, să fie adecvată și necesară într-o societate democratică, asigurând un just echilibru între interese concurente**), instanța de contencios constituțional a reținut că definiția noțiunii de „materiale fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe” reglementată la art. I pct. 3 din legea criticată și de „materiale antisemite” reglementată la art. II pct. 1 — definiții ce vizează exclusiv clarificarea și armonizarea sferei obiectului material al infracțiunilor reglementate prin actele normative antereferite; introducerea, prin dispozițiile art. I pct. 9 din legea criticată, în cuprinsul elementului material al laturii obiective a

infracțiunii prevăzute la art. 5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002 a faptei de a promova în public cultul „persoanelor care au făcut parte din conducerea organizațiilor fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe”, precum și soluția similară reglementată la art. I pct. 14 și 15; completarea, prin dispozițiile art. I pct. 10 și pct. 12 din legea criticată și, respectiv, ale art. II pct. 2 din aceeași lege, a regimului sancționator al infracțiunilor prevăzute la art. 6 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002 și la art. 4 din Legea nr. 157/2018 cu pedeapsa complementară a *interzicerii unor drepturi* întrunesc exigențele testului de proporționalitate efectuat (paragrafele 92 și 94-96 din Decizia nr. 355 din 10 iulie 2025, precitată).

89. Integrat testului de proporționalitate efectuat prin Decizia nr. 355 din 10 iulie 2025, Curtea mai subliniază faptul că, în ceea ce privește *necesitatea ingerinței într-o societate democratică*, trebuie evaluate și următoarele elemente reținute și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului: contextul în care s-a produs ingerința/circumstanțele cauzei (Hotărârea din 28 august 2018, pronunțată în Cauza *Savva Terentyev împotriva Rusiei*, paragraful 66), calitatea persoanei care face comunicarea, forma de vinovăție cu care a fost comisă fapta care trebuie să îmbrace forma intenției (Hotărârea din 16 iulie 2009, pronunțată în Cauza *Féret împotriva Belgiei*, paragraful 71), conținutul și forma comunicării (Hotărârea din 15 octombrie 2015, pronunțată în Cauza *Perinçek împotriva Elveției*, paragraful 230), amploarea comunicării și probabilitatea producerii consecințelor negative [Hotărârea din 8 iulie 1999, pronunțată în Cauza *Sürek împotriva Turciei* (nr. 4), paragraful 58]. Aceste aspecte, anterior enumerate, se impun să fie avute în vedere și de către organele judiciare naționale cu prilejul soluționării cauzelor penale având ca obiect infracțiuni prevăzute prin actele normative analizate.

90. De asemenea, prin Decizia nr. 355 din 10 iulie 2025, Curtea Constituțională a constatat că reglementarea răspunderii penale, precum și a regimului sancționator constând în pedepse principale sau complementare reprezintă chestiuni ce țin de politica penală a statului, **fiind atributul exclusiv al legiuitorului de a stabili pedepsele aplicabile în cazul săvârșirii unor infracțiuni, în funcție de elemente precum gradul de pericol social al faptei, calitatea făptuitorului, forma de vinovăție cu care acesta a comis fapta, condițiile comiterii faptei, mijloacele folosite și urmările produse**. Așadar, fără a înlătura posibilitatea exercitării controlului de constituționalitate asupra oricărei soluții legislative în materie penală, Curtea a reținut că reglementarea politicii penale a statului este de competența exclusivă a Parlamentului, implicarea instanței de contencios constituțional în acest domeniu constituind o imixtiune în competența acestei autorități constituționale (a se vedea Decizia nr. 629 din 4 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 932 din 21 decembrie 2014, paragraful 26 și Decizia nr. 682 din 30 septembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 971 din 21 octombrie 2020, paragraful 29). Astfel, Curtea Constituțională a recunoscut că, în acest domeniu, legiuitorul se bucură de o marjă largă de apreciere, având în vedere că acesta se află într-o poziție care îi permite să aprecieze, în funcție de o serie de criterii, necesitatea unei anumite politici penale. De altfel, prin reglementarea, în cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 31/2002 și al Legii nr. 157/2018, a infracțiunilor analizate în prezenta cauză, legiuitorul român își îndeplinește obligația pozitivă de a sancționa, prin mijloacele legale existente la nivel național, faptele menționate la art. 1 și 2 din Decizia-cadru 2008/913/JAI a Consiliului din 28 noiembrie 2008 privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal, potrivit exigențelor prevăzute în același act european. În acest sens, un rol important revine organelor judiciare, care, în procesul de aplicare a legii, vor dispune pedepse penale pentru perioade adecvate realizării scopului acestora și în funcție de gravitatea

faptelor comise, cu respectarea tuturor drepturilor și garanțiilor procesuale ale justiției penale (paragraful 97 din Decizia nr. 355 din 10 iulie 2025).

91. Totodată, în ceea ce privește regimul sancționator al faptelor incriminate prin dispozițiile legale criticate, Curtea a reținut că **limitele speciale maxime ale pedepselor** prevăzute pentru acestea, precum și obligativitatea dispunerii pedepselor complementare sunt justificate și proporționale, în condițiile posibilității comiterii acestor fapte prin intermediul sistemelor informatice, care permit diseminarea informațiilor din sfera ilicitului penal prevăzute prin legea criticată cu o foarte mare viteză (practic, în timp real), în tot mediul public virtual, și menținerea acestora într-o formă accesibilă oricărei persoane, în acord cu voința făptuitorului (paragraful 98 din Decizia nr. 355 din 10 iulie 2025).

92. De altfel, instanța de contencios constituțional a subliniat faptul că, în Hotărârea din 15 mai 2023, pronunțată în Cauza *Sanchez împotriva Franței*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a atras atenția asupra riscurilor pe care utilizarea internetului și a noilor mijloace de comunicare în masă le prezintă din perspectiva diseminării rapide a discursului urii, având în vedere accesibilitatea sa și capacitatea sa de a stoca și comunica cantități vaste de informații. În același timp, riscul ca drepturile și libertățile fundamentale, și, în special, dreptul la viață intimă, familială și privată, să fie prejudiciate prin conținutul comunicărilor de pe internet este cu siguranță mai mare decât cel pe care îl prezintă comunicările prin presa din afara mediului online. La paragraful 162 al hotărârii anterior menționate s-a reținut că „*Discursul defăimător și alte tipuri de discursuri în mod evident ilegale, inclusiv discursul instigator la ură și discursul care incită la violență, pot fi răspândite așa cum nu au mai fost niciodată înainte, la nivel mondial, în câteva secunde și uneori rămân disponibile în mod persistent online* (Hotărârea din 28 august 2018 pronunțată în Cauza *Savva Terentyev împotriva Rusiei*, paragraful 79, și Decizia din 18 mai 2021 pronunțată în Cauza *Savcı Çengel împotriva Turciei*, paragraful 35). Având în vedere necesitatea de a proteja valorile care stau la baza Convenției și considerând că drepturile prevăzute la articolele 10 și 8 din Convenție merită un respect egal, trebuie găsit un **echilibru** care să păstreze esența ambelor drepturi. Deși Curtea recunoaște că internetul poate aduce beneficii importante în exercitarea libertății de exprimare, a constatat, de asemenea, că posibilitatea de a angaja răspunderea pentru

*discursuri defăimătoare sau alte tipuri de discursuri ilegale trebuie, în principiu, menținută, aceasta constituind un **remediu eficient** pentru încălcarea drepturilor personalității* (Hotărârea din 16 iunie 2015, pronunțată în Cauza *Delfi AS împotriva Estoniei*, paragraful 110)” (paragraful 99 din Decizia nr. 355 din 10 iulie 2025).

93. **Referitor la pretinsa încălcare, prin dispozițiile legii criticate, a dreptului la informație prevăzut la art. 31 din Constituție**, Curtea a reținut că **acesta este asigurat cu privire la informațiile vizate de textele criticate, prin prevederile art. I pct. 8 și prin cele ale art. II pct. 2 din legea ce face obiectul prezentei sesizări**. În acest sens, în concordanță și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului precitată, Curtea Constituțională a reținut că art. 4 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002, astfel cum a fost modificat prin art. I pct. 8 din legea criticată, prevede că *nu constituie infracțiuni, atunci când sunt comise în interesul artei sau științei, cercetării ori educației sau în scopul dezbaterii unei chestiuni de interes public*, faptele incriminate la alin. (1) (confeccionarea, vânzarea, răspândirea, precum și deținerea în vederea răspândirii de simboluri fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe), alin. (2) (utilizarea în public a simbolurilor fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe), alin. (2<sup>1</sup>) (distribuirea sau punerea la dispoziția publicului, în orice mod, de materiale fasciste, legionare, rasiste și xenofobe) și alin. (2<sup>2</sup>) (distribuirea sau punerea la dispoziția publicului, în orice mod, de materiale fasciste, legionare, rasiste și xenofobe, comisă prin intermediul unui sistem informatic) ale aceluiași art. 4. De asemenea, art. 4 alin. (3) din Legea nr. 157/2018, astfel cum a fost modificat prin art. II pct. 2 din legea criticată, prevede că *nu constituie infracțiuni, atunci când sunt comise în interesul artei sau științei, cercetării ori educației sau în scopul dezbaterii unei chestiuni de interes public*, faptele incriminate la alin. (1) (distribuirea sau punerea la dispoziția publicului, prin orice mijloace, de materiale antisemite) și alin. (2) (distribuirea sau punerea la dispoziția publicului, prin orice mijloace, de materiale antisemite, comisă prin intermediul unui sistem informatic) ale aceluiași articol.

94. Curtea constată că aceleași considerente, mai sus menționate, sunt aplicabile *mutatis mutandis* și în privința **accesului la cultură, prevăzut la art. 33 din Constituție**, invocat în cuprinsul prezentei sesizări.

95. Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 146 lit. a) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 11 alin. (1) lit. A.a), al art. 15 alin. (1) și al art. 18 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, cu unanimitate de voturi,

## CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și constată că dispozițiile art. I pct. 2, ale art. I pct. 3, ale art. I pct. 5, ale art. I pct. 6, ale art. I pct. 7, ale art. I pct. 8, ale art. I pct. 9, ale art. I pct. 14, ale art. I pct. 15 și ale art. II pct. 1 din Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 31/2002 privind interzicerea organizațiilor, simbolurilor și faptelor cu caracter fascist, legionar, rasist sau xenofob și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni de genocid contra umanității și de crime de război, precum și pentru modificarea Legii nr. 157/2018 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea antisemitismului sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 17 iulie 2025.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

**ELENA-SIMINA TĂNĂSESCU**

Magistrat-asistent-șef,  
**Cristina Teodora Pop**