



SECRETARIATUL GENERAL AL GUVERNULUI
DEPARTAMENTUL PENTRU RELAȚIA CU PARLAMENTUL

B-dul Primăverii nr. 22, sector 1, București, Tel: 0213143400 int.3000, Email: drparlament@gov.ro

Nr. 3687/2026

31-03-2026

Către: **DOMNUL MARIO OVIDIU OPREA,
SECRETARUL GENERAL AL SENATULUI**

Ref. la: punctele de vedere ale Guvernului aprobate în ședința Guvernului din data
de 26 martie 2026

Biroul permanent al Senatului

3016499/83/ 2.04.2026.....
71

STIMATE DOMNULE SECRETAR GENERAL,

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

- L30/2026 1. Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 28/1999 privind obligația operatorilor economici de a utiliza aparate de marcat electronice fiscale (Bp. 662/2025);
- L161/2026 2. Propunerea legislativă pentru reglementarea, autorizarea și protecția activităților de natură sexuală (Bp. 24/2026);
- L99/2026 3. Propunerea legislativă pentru modificarea Legii nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii (Bp. 763/2025);
4. Propunerea legislativă privind sprijinirea activităților sociale și comunitare desfășurate de cultele religioase recunoscute din România (Bp. 745/2025, L. 83/2026);
- L71/2026 5. Propunerea legislativă privind interzicerea organizațiilor și simbolurilor cu caracter comunist și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni contra umanității sau de încălcarea drepturilor fundamentale ale omului (Bp. 733/2025).

Cu deosebită considerație,

NINI ȘĂPUNARU

SECRETAR DE STAT



PRIM MINISTRU

Domnule președinte,

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind interzicerea organizațiilor și simbolurilor cu caracter comunist și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni contra umanității sau de încălcarea drepturilor fundamentale ale omului*, inițiată de domnul senator USR Ghinea Cristian împreună cu un grup de parlamentari USR (Bp.733/2025).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare instituirea interdicției organizațiilor, simbolurilor și a acțiunilor cu caracter comunist și a promovării cultului personalităților reprezentative pentru ideologia comunistă, precum și a persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni contra umanității sau de încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, *”pentru prevenirea și combaterea incitării la săvârșirea de infracțiuni contra umanității sau la încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”*.

II. Observații

1. Menționăm că reglementarea preconizată prezintă vicii de potențială neconstituționalitate în raport cu art. 30 din *Constituția României, republicată*. Potrivit dispozițiilor *Legii fundamentale*, libertatea de exprimare are un caracter complex, putând fi exprimate liber gândurile, opiniile, credințele și creațiile de orice fel. Cu toate acestea, libertatea de

exprimare nu poate fi absolută și, ca atare, este supusă unor coordonate juridice. Aceste coordonate trebuie să fie expres prevăzute de lege și necesare ocrotirii valorii politice, economice, sociale și umane. Pactul internațional privitor la drepturile civile și politice stabilește, prin art. 19 alin. (3), că exercițiul libertății de exprimare comportă îndatoriri speciale și responsabilități speciale și că poate fi supus anumitor restricții care trebuie să fie expres stabilite prin lege și sunt necesare: respectului drepturilor sau reputației altora, salvagărdării siguranței naționale, ordinii publice, sănătății sau moralității publice. Tot acest pact, prin art. 20, stabilește că legile trebuie să interzică: propaganda în favoarea războiului, apelarea la ură națională, rasială sau religioasă care constituie o incitare la discriminare, la ostilitate sau la violență. Dispozițiile constituționale interzic acele exprimări care urmăresc: prejudicierea demnității, onoarei, vieții particulare a persoanei și dreptul său la propria imagine, defăimarea țării și a națiunii, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială, de clasă sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial sau la violență politică, manifestările obscene, contrare bunelor moravuri.

Totodată, apreciem că inițiativa legislativă contravine și jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului. În acest sens, în cuprinsul considerentelor reținute în *Hotărârea pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului* în data de 3 februarie 2005, în dosarul nr. 46626/1999 - Afacerea Partidului Comuniștilor (Nepeceriști) și Ungureanu contra României, se reține că: „*în pofida rolului autonom, cât și a specificității sferei de aplicare, art. 11 trebuie privit, de asemenea, în raport cu art. 10. Protecția opiniilor și a libertății de a le exprima constituie unul dintre obiectivele libertății de reuniune și de asociere consacrate prin art. 11. Și aceasta cu atât mai mult în cazul partidelor politice, având în vedere rolul lor esențial în menținerea pluralismului și a bunei funcționări a democrației. Conform Curții, nu există democrație fără pluralism. Iată de ce libertatea de exprimare consacrată prin art. 10 este valabilă, sub rezerva alin. 2, nu numai pentru „informații” sau „idei” primite favorabil sau considerate ca inofensive ori indiferente, dar și pentru cele care frapează, șochează sau îngrijorează. (...) Conform Curții, una dintre principalele caracteristici ale democrației rezidă în posibilitatea pe care o oferă de a dezbate prin dialog și fără recurgere la violență problemele ridicate de diferite curente politice de opinie și aceasta chiar dacă deranjează sau îngrijorează. Într-adevăr, democrația se bazează pe libertatea de exprimare... Curtea este, de asemenea, dispusă*

să ia în considerare contextul istoric al cazurilor ce îi sunt supuse spre examinare, anume, în speță, experiența de comunism totalitar a României înainte de 1989. Cu toate acestea, ea observă că doar acest context nu poate justifica necesitatea ingerinței, cu atât mai mult cu cât partide comuniste cu ideologie marxistă există în câteva țări semnatare ale Convenției.”

Reamintim și faptul că, în *Decizia nr. 820/2010 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii lustrăției, privind limitarea temporară a accesului la unele funcții și demnități publice pentru persoanele care au făcut parte din structurile de putere și din aparatul represiv al regimului comunist în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989*¹, Curtea Constituțională a reținut următoarele: „De asemenea, în *Cauza Partidul Comuniștilor (Nepeceriști) și Ungureanu contra României, 2005, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a considerat că nici contextul istoric, nici experiența totalitaristă trăită în România până în 1989 nu justifică necesitatea unei ingerințe de genul interzicerii înscrierii unui partid pe motiv că va promova doctrina comunistă, de vreme ce partide există în mai multe state semnatare ale Convenției europene, iar democrația se clădește pe pluralism politic.”*

Mutatis mutandis, nici adoptarea incriminărilor prevăzute de propunerea legislativă nu poate fi susținută.

2. Menționăm că, în cuprinsul inițiativei legislative, există mai multe formulări care sunt lipsite de claritate, precizie și previzibilitate. Lipsa acestor elemente poate atrage, în anumite circumstanțe, neconstituționalitatea textului de lege din perspectiva art. 1 alin.(5) din *Constituție*. Detaliind cele trei cerințe de calitate care rezultă din cuprinsul art. 1 alin. (5) din *Constituție*, Curtea Constituțională a statuat² faptul că „cerința de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de precizie se referă la exercitarea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce previzibilitatea legii privește scopul și consecințele care le antrenează.” Menționăm, cu titlu exemplificativ, sintagma prevăzută de art. 2 lit. e) „potrivit legii”, întrucât nu se indică în concret cadrul normativ avut în vedere de propunerea legislativă, iar trimiterea generică la condițiile legii nu asigură un cadru

¹ Publicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr.420 din 23 iunie 2010.

² A se vedea în acest sens *Decizia Curții Constituționale nr. 183/2014 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor articolului unic pct. 2 din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 41/1994 privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune*, Publicată în *Monitorul Oficial al României*.

normativ clar și previzibil; totodată, această modalitate de formulare a normei de trimitere este contrară exigențelor specifice normelor de tehnică legislativă, iar art. 50 alin. (2) din *Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, prevede faptul că „Dacă norma la care se face trimitere este cuprinsă în alt act normativ, este obligatorie indicarea titlului acestuia, a numărului și a celorlalte elemente de identificare.”.

3. Potrivit art. 38 alin. (1) din *Legea 24/2000*, „Textul articolelor trebuie să aibă caracter dispozitiv, să prezinte norma instituită fără explicații sau justificări”, iar, potrivit alin. (2), „în redactarea actului normativ, de regulă, verbele se utilizează la timpul prezent, forma afirmativă, pentru a se accentua caracterul imperativ al dispoziției respective.”.

În plus, intervenția legislativă cuprinde mai multe prevederi care aduc atingere caracterului imperativ al normei, precum art. 2 lit. a), care menționează entități care „pot fi” considerate organizații cu caracter comunist; art. 2 lit. b), definește noțiunea de simboluri comuniste printr-o enumerare ce prezintă caracter exemplificativ; art. 2 lit. c), care explică noțiunea de „materiale comuniste”, prin utilizarea unei enumerări exemplificative. Drept urmare, apreciem că se impune reformularea prevederilor legale care afectează caracterul imperativ al normei juridice.

4. Referitor la obiectul de reglementare al inițiativei legislative, apreciem că nu este clar scopul urmărit prin crearea cadrului juridic propus. Potrivit titlului propunerii legislative, aceasta vizează interzicerea organizațiilor și simbolurilor cu caracter comunist și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni contra umanității sau de încălcarea drepturilor fundamentale ale omului. Pe de altă parte, potrivit art.1, inițiativa legislativă „reglementează interzicerea organizațiilor, simbolurilor și acțiunilor cu caracter comunist, a promovării cultului personalităților reprezentative pentru ideologia comunistă, precum și a persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni contra umanității sau de încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.”, iar aceste măsuri sunt instituite „pentru prevenirea și combaterea incitării la săvârșirea de infracțiuni contra umanității sau la încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.”. Astfel, se desprinde că obiectul de reglementare al propunerii

legislative, descris de art. 1, este diferit față de cel preconizat prin titlul propunerii legislative.

Amintim că, potrivit art. 41 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*, "*Titlul actului normativ cuprinde denumirea generică a actului, în funcție de categoria sa juridică și de autoritatea emitentă, precum și obiectul reglementării exprimat sintetic.*". Drept urmare, apreciem că se impune modificarea titlului inițiativei legislative, pentru a reflecta, în mod sintetic și în mod fidel obiectul reglementării.

5. Considerăm că legislația, *de lege lata*, oferă reglementări pentru a preveni și combate atât incitarea la ură, la discriminare și violență pe motiv de diferență de clasă socială, cât și reinstaurarea regimului comunist.

În acest sens, menționăm prevederile art. 1 alin. (3) din *Constituție*, care au următorul cuprins: „*România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate.*”.

Art. 8 din *Constituție* reglementează pluralismul politic și rolul partidelor politice, după cum urmează: „(1) *Pluralismul în societatea românească este o condiție și o garanție a democrației constituționale.* (2) *Partidele politice se constituie și își desfășoară activitatea în condițiile legii. Ele contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor, respectând suveranitatea națională, integritatea teritorială, ordinea de drept și principiile democrației.*”.

În legătură cu această valoare fundamentală a unui stat democratic, s-a afirmat că pluralismul este o condiție a democrației constituționale deoarece, în lipsa lui, diversitatea de interese sociale, existente în mod natural în orice societate organizată, ar fi aplatizată pe principii de conducere monistă, care vor lăsa culoar liber de afirmare și dominație unui singur centru de putere. Potrivit *principiului pluralismului*, într-o societate cu adevărat democratică, fiecare formă de organizare socială reprezentând interesele legitime ale cetățenilor se bucură de o egalitate de tratament din partea statului. Ca atare, nu există grupuri privilegiate, organisme dominante unele față de altele. Singura condiție pusă acestora este de a se conforma prescripțiilor legale. Partidele politice sunt, astfel, ținute să respecte suveranitatea națională, integritatea teritorială, ordinea

de drept și *principiile democrației constituționale*.

Totodată, referitor la obiectul de reglementare avut în vedere de inițiativa legislativă, apreciem că sunt relevante și prevederile art. 16 din *Constituție* privind egalitatea în drepturi; prevederile art. 29 din *Legea fundamentală* referitoare la libertatea conștiinței; prevederile art. 30 din *Constituție* referitoare la libertatea de exprimare; prevederile art. 40 din *Constituție* cu privire la libertatea de asociere. Aceste dispoziții sunt dezvoltate prin intermediul prevederilor cuprinse în art. 3 din *Legea nr. 51/1991 privind securitatea națională a României, republicată cu modificările și completările ulterioare*, care stabilește, printre ipotezele care constituie amenințări la adresa securității naționale, și următoarele: *h) inițierea, organizarea, săvârșirea sau sprijinirea în orice mod a acțiunilor totalitariste sau extremiste de sorginte comunistă, fascistă, legionară sau de orice altă natură, rasiste, antisemite, revizioniste, separatiste care pot pune în pericol sub orice formă unitatea și integritatea teritorială a României, precum și incitarea la fapte ce pot periclita ordinea statului de drept*", precum și prin intermediul dispozițiilor art. 397 din *Codul penal - Acțiuni împotriva ordinii constituționale*³, art. 396 din *Codul penal* - incitarea la ură sau discriminare⁴ și art. 77 din *Codul penal* care stabilește o circumstanță agravantă legală generală ce constă în săvârșirea oricăror infracțiuni pentru motive legate de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, gen, orientare sexuală, opinie ori apartenență politică, avere, origine socială, vârstă, dizabilitate, boală cronică necontagioasă sau infecție HIV/SIDA ori pentru alte împrejurări de același fel, considerate de făptuitor drept cauze ale inferiorității unei persoane în raport cu celelalte.

În egală măsură, reglementări care să prevină activitatea unor formațiuni politice care ar incita la ură de clasă se regăsesc și în legislația infraconstituțională. Menționăm, cu titlu de exemplu, prevederile art. 3 alin. (1)-(2) și (4)⁵ din *Legea nr. 14/2003 - Legea partidelor politice*,

³ (1) *Acțiunea armată întreprinsă în scopul schimbării ordinii constituționale ori al îngreunării sau împiedicării exercitării puterii de stat se pedepsește cu închisoarea de la 15 la 25 de ani și interzicerea exercitării unor drepturi.*

(2) *Întreprinderea de acțiuni violente împotriva persoanelor sau bunurilor săvârșite de mai multe persoane împreună, în scopul schimbării ordinii constituționale ori al îngreunării sau împiedicării exercitării puterii de stat, dacă se pune în pericol securitatea națională, se pedepsește cu închisoarea de la 10 la 20 de ani și interzicerea exercitării unor drepturi.*

⁴ *incitarea publicului, prin orice mijloace, la ură sau discriminare împotriva unei categorii de persoane se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă.*

⁵ *Pot funcționa ca partide politice numai asociațiile cu caracter politic, constituite potrivit legii, și care militează pentru respectarea suveranității naționale, a independenței și a unității statului, a integrității teritoriale, a ordinii de drept și a principiilor democrației constituționale.*

republicată cu modificările și completările ulterioare.

6. Cu privire la art. 2 lit. a) din inițiativa legislativă apreciem că este dificil de imaginat situația în care o persoană juridică reglementată de *Legea nr. 31/1990 privind societățile comerciale, cu modificările și completările ulterioare*, ar putea să îndeplinească caracterele unei organizații cu caracter comunist. Potrivit art. 1 alin. (1) din *Legea nr. 31/1990*, „În vederea desfășurării de activități cu scop lucrativ, persoanele fizice și persoanele juridice se pot asocia și pot constitui societăți cu personalitate juridică, cu respectarea dispozițiilor prezentei legi.”. Or, constituirea acestor societăți este subsumată scopului economic specific economiei de piață, concepții antagonice ideilor, principiilor sau doctrinelor comuniste. Drept urmare, apreciem că se impune reevaluarea trimiterii la *Legea nr. 31/1990*.

Referitor la art. 2 alin. b) din propunere, apreciem că sintagma „*orice alte asemenea însemne*” este de natură să creeze dificultăți în ceea ce privește determinarea cu certitudine a domeniului de aplicare al normelor care fac trimitere la simbolurile comuniste. Drept urmare, apreciem că definiția acordată simbolurilor comuniste necesită reanalizare, mai ales că această noțiune urmează să capete relevanță penală prin unele incriminări propuse prin prezentul demers legislativ (spre exemplu, art. 5 alin. (1), art. 6 alin. (1) etc). Aceeași precizare este aplicabilă și pentru art. 2 lit. c) din propunerea legislativă, în legătură cu sintagma „*orice alte asemenea reprezentări*”.

În plus, considerăm că textul normativ propus de inițiatori ar trebui reformulat, astfel încât definiția sintagmei „*simboluri comuniste*” să cuprindă și mențiuni referitoare la simbolurile similare celor istorice, care au elemente ușor modificate.

Prin interzicerea doar a simbolurilor cunoscute, istorice, s-ar genera o lacună care ar putea fi exploatată și care ar eluda normele legale. Comportamente și abordări de acest gen au fost identificate în contextul reglementărilor privind interzicerea elementelor de simbolistică fascistă/nazistă, când, pentru evitarea legislației în vigoare, entități promotoare ale acestor ideologii au creat simboluri cu elemente vizuale aproximativ similare.

Sunt interzise partidele politice care, prin statutul, programele, propaganda de idei ori prin alte activități pe care le organizează, încalcă prevederile art. 30 alin. (7), art. 40 alin. (2) sau (4) din Constituția României, republicată. (...) (4) Partidele politice nu pot organiza activități militare sau paramilitare și nici alte activități interzise de lege.

Cu privire la art. 2 lit. d), apreciem că definiția preconizată vizează anumite categorii de persoane care se fac vinovate de activități incompatibile cu drepturile fundamentale ale omului sau care se fac vinovate de infracțiuni contra umanității. Măsura includerii tuturor acestor categorii de persoane în cuprinsul definiției pare a fi disproporționată în raport cu scopul urmărit de inițiator. Totodată, definiția propusă prezintă un caracter neclar, cu numeroase exprimări echivoce, care pot crea dificultăți în identificarea domeniului de aplicare a normei preconizate. Astfel, sintagma „*instituțiile specifice statului comunist*” este echivocă, nefiind clar care sunt acele organisme care sunt comune formațiunii statele care au adoptat doctrina extremei stânga. De asemenea, referitor la utilizarea pluralului de „*președinți ai țării*”, sintagma este improprie, întrucât statul totalitar de inspirație comunistă a cunoscut o singură persoană care a ocupat funcția de Președinte al Republicii Socialiste România.

De asemenea, referitor la noțiunile de „*colaboratori și informatori ai acestora*”, apreciem că se impune înlocuirea cu terminologia utilizată de art. 2 lit. a)⁶ și b)⁷ din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2008 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea Securității, cu modificările și completările ulterioare*.

În continuare, alegerea segmentului temporal 1945-1989 este neclară, întrucât proclamarea Republicii Populare Române a avut loc la finele anului 1947. Drept urmare, apreciem că se impune reevaluarea perioadei avute în vedere, pentru a releva a realitatea istorică.

Astfel, apreciem că definiția trebuie reevaluată, întrucât formularea acesteia creează premisele existenței unui tratament inechitabil pentru anumite categorii de persoane.

Referitor la art. 2 lit. e), opinăm că acesta prezintă un conținut asemănător cu definiția „*persoanei vinovate de săvârșirea unor*

⁶ *Lucrător al Securității - orice persoană care, având calitatea de ofițer sau de subofițer al Securității sau al Miliției cu atribuții pe linie de Securitate, inclusiv ofițer acoperit, în perioada 1945 - 1989, a desfășurat activități prin care a suprimat sau a îngreunat drepturile și libertăți fundamentale ale omului;*

⁷ *Colaborator al Securității - persoana care a furnizat informații, indiferent sub ce formă, precum note și rapoarte scrise, relatări verbale consemnate de lucrătorii Securității, prin care se denunțau activitățile sau atitudinile potrivnice regimului totalitar comunist și care au vizat îngreunarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Persoana care a furnizat informații cuprinse în declarații, procesele-verbale de interogatoriu sau de confruntare, date în timpul anchetei și procesului, în stare de libertate, de reținere ori de arest, pentru motive politice privind cauza pentru care a fost fie cercetată, fie judecată și condamnată, nu este considerată colaborator al Securității, potrivit prezentei definiții, iar actele și documentele care consemnau aceste informații sunt considerate parte a propriului dosar. Persoanele care, la data colaborării cu Securitatea, nu împliniseră 16 ani, nu sunt avute în vedere de prezenta definiție, în măsura în care se coroborează cu alte probe. Colaborator al Securității este și persoana care a înlesnit culegerea de informații de la alte persoane, prin punerea voluntară la dispoziția Securității a locuinței sau a altui spațiu pe care îl deținea, precum și cei care, având calitatea de rezidenți ai Securității, coordonau activitatea informatorilor*

infracțiuni contra păcii și omenirii", prevăzută de art. 2 lit. c)⁸ din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002 privind interzicerea organizațiilor și simbolurilor cu caracter fascist, rasist sau xenofob și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni contra păcii și omenirii, cu modificările și completările ulterioare*, fiind, astfel, de natură să creeze dificultăți în aplicarea practică a celor două norme

Totodată, apreciem că soluția prevăzută de ultima teză a definiției este de natură să afecteze prezumția de nevinovăție a persoanei fizice, din moment ce față de aceasta nu există o hotărâre definitivă de condamnare pronunțată de o instanță penală internațională.

În plus, noțiunea de „*character criminal*” este echivocă și nu permite determinarea în concret a ilicitului penal avut în vedere de inițiatori.

Referitor la art. 2 lit. e), subliniem faptul că formularea „*definitiv și irevocabil*” necesită reevaluare, întrucât actuala legislație procesual civilă/penală din România nu mai este compatibilă cu eventualul caracter irevocabil al hotărârii judecătorești. Acest aspect este generat de natura căilor de atac existente în dreptul pozitiv procesual din România, anume căile ordinare de atac și căile extraordinare de atac, respectiv căile de atac de reformare și căile de atac de retractare. Drept urmare, apreciem că se impune reformularea normei preconizate, în sensul celor anterior indicate.

7. Cu privire la art. 3 din inițiativa legislativă, apreciem că se creează premisele ca norma preconizată să fie lipsită de valoare normativă, întrucât, prin intermediul prescripției legale, se interzice o anumită conduită, însă încălcarea dispoziției normei preconizate nu beneficiază de o sancțiune specifică, precum, spre exemplu, în cazul art. 4 sau art. 5 din inițiativa legislativă, a căror încălcare atrage răspunderea penală, potrivit art. 9 din demersul legislativ. Drept urmare, apreciem că formularea normei trebuie reevaluată, astfel încât aceasta să prevadă o sancțiune corespunzătoare conduitei interzise.

Totodată, referitor la sintagma „*alte însemne*”, pentru unitate terminologică apreciem că aceasta trebuie înlocuită cu sintagmele „*simboluri comuniste*” și „*materiale comuniste*”. Pentru aceeași rațiune a unității terminologice, se impune și înlocuirea sintagmei „*personalități*”

⁸ prin persoană vinovată de săvârșirea unor infracțiuni contra păcii și omenirii se înțelege orice persoană condamnată definitiv de o instanță judecătorească română sau străină pentru una sau mai multe infracțiuni contra păcii și omenirii, precum și orice persoană condamnată de o instanță penală internațională pentru crime de război sau crime împotriva umanității

reprezentative pentru ideologia comunistă" cu sintagma prevăzută de art. 2 lit. d) din propunerea legislativă „personalități reprezentative pentru regimul comunist.”.

În plus, aceeași mențiune este aplicabilă și în cazul art. 4 alin. (1) și (2), art. 5 alin. (1) din inițiativa legislativă.

De asemenea, considerăm că nu este clar care este domeniul de aplicare al noțiunilor de „abuz al educației, științei și culturii în scopuri ideologice”, fiind necesară clarificarea intenției de reglementare, având în vedere că noțiunea intră în componența unei norme care interzice un anumit comportament, iar destinatarul normei se află în imposibilitate obiectivă să își adapteze conduita. Aceeași mențiune este aplicabilă și în cazul art. 4 alin.(1) din cuprinsul propunerii legislative. Drept urmare, norma trebuie reformulată, astfel încât să înlăture elementele care creează neclarități.

8. Cu privire la art. 4 alin. (1), apreciem că referirile la școli, licee și instituții de învățământ se impun a fi eliminate și înlocuite cu terminologia specifică *Legii nr. 198/2023 a învățământului preuniversitar, cu modificările și completările ulterioare, și Legii 199/2023 a învățământului superior, cu modificările și completările ulterioare* anume cu sintagmele „unități de învățământ” și „instituții de învățământ superior”.

Semnalăm necesitatea de a respecta *principiul legalității* în activitatea de legiferare, principiu care se extinde pe două planuri ale dreptului penal: (i) al incriminării (nicio faptă nu poate fi considerată infracțiune dacă nu este prevăzută de lege - *nullum crimen sine lege*) și (ii) pe cel sancționator, al pedepselor (numai legea prevede pedepsele ce se pot aplica și măsurile ce pot fi luate în cazul săvârșirii de infracțiuni - *nulla poena sine lege*).

Așa cum a reținut instanța de contencios constituțional, prin *Decizia nr. 452/2021*⁹, „În acest sens este de menționat și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care a statuat că art. 7 paragraful 1 din *Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*, ce consacră *principiul legalității incriminării și pedepsei (nullum crimen, nulla poena sine lege)* - pe lângă interzicerea, în mod special, a extinderii conținutului infracțiunilor existente asupra unor fapte care anterior nu constituiau infracțiuni -, instituie și cerința potrivit

⁹ Publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1138 din 26 nov.2021.*

căreia legea 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 reținut 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".¹⁰

9. Referitor la „Capitolul III - Infracțiuni și contravenții” al inițiativei legislative, apreciem că denumirea marginală trebuie reevaluată, având în vedere că art. 5 - 9 din propunerea legislativă reglementează doar infracțiuni (pentru care se prevede ca pedeapsa principală fie închisoarea, fie amenda penală), iar/nu și contravenții.

10. În ceea ce privește art. 5 alin. (2) teza finală din inițiativa legislativă, considerăm că norma preconizată ar fi trebuit reformulată ca alineat distinct, pentru a se integra în mod organic în cuprinsul textului propunerii legislative.

Promovarea în public de idei, concepții sau doctrine comuniste constituie atât infracțiunea de la art. 5 alin. (1), cât și cea de la alin. (7) teza a II-a din propunere. Încălcarea art. 5 constituie infracțiunea de la art. 9, însă art. 5 este ea însăși o normă de incriminare, prin urmare, nu poate constitui infracțiune încălcarea unei norme de incriminare.

Referitor la trimiterea la concursul de infracțiuni, apreciem că aceasta este inoportună, întrucât aplicarea regulilor referitoare la concursul de infracțiuni rezultă din împrejurările specifice fiecărei fapte, aplicându-se regulile specifice dreptului penal referitoare la calculul și la

¹⁰ A se vedea, în acest sens, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza Cantoni împotriva Franței, paragraful 29, Hotărârea din 22 iunie 2000, pronunțată în Cauza Cöeme 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 Dragotoniș 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), parag. 93, 94 și 99, Hotărârea din 21 oct. 2013 pronunțată în Cauza Del Rio Prada împotriva Spaniei, parag. 78, 79 și 91.

individualizarea pedepsei. Aceeași, mențiune este aplicabilă și în cazul alin.(3).

Mai mult, cu privire la cauza de nepedepsire prevăzută de alin. (4), apreciem că nu este clar care este modalitatea prin care o persoană poate să denunțe săvârșirea faptelor prevăzute la alin. (1), dar, în același timp, să nu fi început săvârșirea vreunei infracțiuni prevăzute de propunerea legislativă. Din modalitatea de formulare și din interpretarea normei preconizate, rezultă faptul că aplicarea cauzei de nepedepsire nu poate fi incidentă în practică, din moment ce condițiile pentru invocarea acesteia nu pot, în realitate, să fie îndeplinite. Drept urmare, apreciem că se impune reformularea cauzei de nepedepsire, pentru a înlătura elementele care conduc la imposibilitatea aplicării acesteia.

Totodată, referitor la art. 5 alin. (6), apreciem că se impune re poziționarea normei preconizate în cuprinsul art. 2 destinat definirii unor termeni. Potrivit art. 37 alin. (2) din *Legea 24/2000*, „*Dacă o noțiune sau un termen nu este consacrat sau poate avea înțelesuri diferite, semnificația acestuia în context se stabilește prin actul normativ ce le instituie, în cadrul dispozițiilor generale sau într-o anexă destinată lexicului respectiv, și devine obligatoriu pentru actele normative din aceeași materie.*”.

11. Referitor la art. 6 alin. (2), pentru a înlătura caracterul neclar al normei, apreciem că se impune reformularea acesteia, în sensul trimiterii la aceeași pedeapsă prevăzută de alin. (1).

Din analiza art. 6 alin. (3) din proiectul de act normativ, comparativ cu omologul acestuia din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002*, respectiv art. 4¹¹ alin (2¹) coroborat cu alin. (2²), rezultă că acțiunea de *”distribuire sau punere la dispoziția publicului, în orice mod, de materiale fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe comisă prin intermediul unui sistem informatic”* se sancționează mai aspru atunci când este realizată prin utilizarea unor materiale cu valențe de extremă dreapta, spre deosebire de o acțiune identică referitoare la materiale ideologice de extremă stânga.

12. Semnalăm faptul că propunerea legislativă prezintă și elemente

¹¹ *”(2¹) 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.*

² *”(2²) Dacă fapta prevăzută la alin. (2¹) este comisă prin intermediul unui sistem informatic, limitele speciale ale pedepsei se majorează cu jumătate.”*

de paralelism legislativ, deoarece prevederile art. 8 alin. (2) din inițiativa legislativă referitoare la negarea, contestarea, aprobarea, justificarea sau minimalizarea în mod evident, prin orice mijloace, în public a infracțiunilor contra umanității, a încălcării drepturilor fundamentale ale omului, a subminării economiei naționale și a puterii de stat sunt deja reglementate la art. 6 alin. (2) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002*.

13. Cu privire la conținutul art.9, apreciem necesară corectarea erorii materiale constând în sintagma „*Încălcarea prevederilor art. 4 și art. 5*”, unde mențiunea cu privire la art.5 ar trebui înlocuită cu art. 3. În caz contrar, având în vedere că faptele prevăzute la art. 5 au de reglementat un regim sancționator, s-ar putea ajunge la situația unui paralelism sancționator intern.

Totodată, trimiterea la stabilirea limitelor pedepsei principale a amenzii penale din cuprinsul art. 9 din inițiativa legislativă trebuie eliminată, întrucât contravine dispozițiilor art. 61 din *Codul penal*. Referitor la claritatea normei de incriminare, instanța de contencios constituțional¹² a reținut că „*referitor la standardele de calitate a legii, dar și la principiul legalității incriminării și a pedepsei, Curtea Constituțională, făcând trimitere la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, a reținut că, deși legea penală nu poate avea o precizie absolută, fiind inevitabil nevoie de operațiuni de interpretare a acesteia, este obligatoriu ca ea să permită destinatarilor săi, la nevoie apelând la îndrumări clarificatoare, să determine, în mod rezonabil, care este conduita sancționată prin normele de incriminare și care sunt consecințele nerespectării lor, în circumstanțele concrete ale fiecărei cauze. S-a statuat, totodată, că aceste considerente au în vedere, cu atât mai mult, 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*”.

14. Apreciem că, prin modalitatea de reglementare, propunerea legislativă poate aduce atingere unicității reglementării, regulă prevăzută de art. 14 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*, potrivit căruia: „*Reglementările*

¹² A se vedea în acest sens Decizia nr. 147/2019 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor articolului unic din *Legea pentru modificarea și completarea art. 10 din Legea nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale*, Publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 338 din 3 mai 2019*.

de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ. ". Măsurile propuse ar fi trebuit incluse în cuprinsul *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 31/2002* (care reprezintă cadrul general ce sancționează astfel de fapte), prin modificarea/completarea cadrului normativ. De altfel, majoritatea definițiilor și infracțiunilor preconizate de propunerea legislativă sunt reformulări ale textelor din actul normativ mai sus menționat.

15. În ceea ce privește *Expunerea de motive*, considerăm că aceasta nu îndeplinește toate exigențele prevăzute în cuprinsul art. 31¹³ din *Legea 24/2000*.

Astfel, apreciem necesară completarea *instrumentului de motivare și prezentare* cu justificarea clară a cerințelor care reclamă intervenția normativă, respectiv a măsurilor vizate.

În plus, subliniem faptul că în cuprinsul *Expunerii de motive* este utilizată o terminologie care nu este specifică stilului normativ¹⁴, regulile de tehnică juridică cuprinse în *Legea nr.24/2000* interzicând termenii cu încărcătură afectivă. Totodată, forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic.

16. Menționăm și faptul că propuneri legislative având ca obiect de

¹³ *Instrumentul de prezentare și motivare include conținutul evaluării impactului actelor normative, cuprinzând următoarele secțiuni: elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect. Pentru ordonanțele de urgență vor fi prezentate distinct elementele obiective ale situației extraordinare care impune reglementarea imediată, nefiind suficientă utilizarea procedurii parlamentare de urgență, precum și eventualele consecințe care s-ar produce în lipsa luării măsurilor legislative propuse;*

a) *impactul socioeconomic - efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra mediului înconjurător, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor;*

b) *impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri;*

c) *impactul asupra sistemului juridic - implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare; compatibilitatea cu reglementările comunitare în materie, determinarea exactă a acestora și, dacă este cazul, măsurile viitoare de armonizare care se impun; deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene și alte documente relevante pentru transpunerea sau implementarea prevederilor legale respective; implicațiile asupra legislației interne, în cazul ratificării sau aprobării unor tratate ori acorduri internaționale, precum și măsurile de adaptare necesare; preocupările în materie de armonizare legislativă;*

d) *consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, esența recomandărilor primite;*

e) *activitățile de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ;*

f) *măsurile de implementare - modificările instituționale și funcționale la nivelul administrației publice centrale și locale.*

g) *motivul emiterii actului normativ - cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea*

¹⁴ *Spre exemplu, sintagmele „odioase perioade”, „regim ilegal și criminal”, „sfera abstractă a blamului moral”, „cumplitul experiment”, „a dus la orori, suferință, frică și sărăcie” sau „traumă istorică a poporului român”.*

reglementare similar au fost dezbătute și respinse¹⁵ de către Parlament, punctele de vedere ale Guvernului au fost negative, iar procedura legislativă a încetat, ca urmare a respingerii definitive de către Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere obiectul de reglementare, **Parlamentul va decide adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

Ilie - Gavril BOLOJAN



Domnului senator Mircea ABRUDEAN

Președintele Senatului

¹⁵ Plx. Nr.771/2007, Plx. Nr. 123/2016, Plx. Nr..233/2016.