



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI

CANCELARIA PREȘEDINTELUI

SENATUL ROMÂNIEI

Nr. II/3223 / 10-07-2025

Palatul Parlamentului  
Calea 13 Septembrie nr. 2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725 București 40, România  
Telefon: (+40-21) 414-2121 Fax: (+40-21) 315-9164

Dosar nr.3255A/2025

Biroul permanent al Senatului

125, 14.07.2025

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ  
NR. 8682 / 10 JUL 2025

Domnului

Mircea ABRUDEAN

PREȘEDINTELE SENATULUI

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, va comunicăm, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României, referitoare la neconstituționalitatea *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 (Pl-x nr. 168/2025).*

Va adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 14 iulie 2025 (inclusiv în format electronic la adresa de mail: [ccr-pdv@ccr.ro](mailto:ccr-pdv@ccr.ro)), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc în data de 17 iulie 2025.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de întreaga noastră considerație.

PREȘEDINTE

Marian ENACHE



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 3255A/2025

ROMÂNIA



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ

NR. 8678 / 10 JUL 2025

1200

## PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, 2025

**Domnului MARIAN ENACHE**  
**PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE**

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

### SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

asupra

**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**

La data de 21 iunie 2025, Parlamentul României a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea 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 (Pl-x nr. 168/2025).

Prin modalitatea de adoptare și prin conținutul său normativ, considerăm că Legea 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 a fost adoptată cu încălcarea unor

norme și principii constituționale, respectiv art. 1 alin. (3) și (5), art. 20, art. 30, art. 31, art. 33 din Constituție, pentru motivele expuse în cele ce urmează.

## **0. Contextul social**

Statul roman trebuie să acționeze cu fermitate pentru a preveni și pentru a combate incitarea la ură, la xenofobie, la discriminare de orice fel. Dacă nu o face însă într-o manieră echilibrată, cu respectarea strictă a prevederilor constituționale, efectul va fi contrar. Societatea românească este puternic polarizată, încrederea în autoritățile statului este la cote reduse, și orice acțiune a statului care se referă în mod dezechilibrat la această polarizare crește tensiunea socială și neîncrederea în autorități.

Cu alte cuvinte, orice acțiune a statului care se referă la polarizarea existentă trebuie să ofere toate garanțiile pentru a nu putea fi citită ca o acțiune a unei opțiuni politice a societății, cu reprezentare parlamentară majoritară, împotriva celeilalte.

**1. Critici de constituționalitate din perspectiva necesității clarității și previzibilității legii (art. 1 alin. (5) din Constituție și jurisprudența CEDO conform art. 20 din Constituție), al securității raporturilor juridice (art. 1 alin. (3) din Constituție și jurisprudența CEDO conform art. 20 din Constituție)**

### **a. Cadrul constituțional**

În numeroase decizii, Curtea Constituțională a reținut că necesitatea de claritate și previzibilitate a legii este o obligație constituțională, din perspectiva art. 1 alin. (5) din Constituție și a jurisprudenței CEDO (de exemplu Decizia 561/2021, par. 35), din perspectiva securității raporturilor juridice instituită de art. 1 alin. (3) din Constituție și a jurisprudenței CEDO (de exemplu Decizia 210/2014, par. 27 și 28).

### **b. Lipsa de claritate a noțiunii de *legionar* și chiar a noțiunii de *fascist***

Prima modificare importantă pe care o aduce Legea analizată este aceea că extinde sfera organizațiilor interzise la cele cu *caracter legionar*, pe lângă organizațiile cu caracter fascist, rasist sau xenofob, care erau interzise deja în mod expres prin art. 3 alin. (1) din O.U.G. nr. 31/2002 [art. I pct. 5 din Lege]. Inițierea, constituirea, aderarea, sprijinirea unei asemenea organizații cu *caracter legionar* constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoarea de la 3 la 10 ani și interzicerea unor drepturi, o pedeapsă relativ severă în sistemul sancționator penal aflat în vigoare în România.

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 unor grupuri de persoane în funcție de rasă sau naționalitate, noțiunea de *legionar* nu este definită nicăieri în cuprinsul O.U.G. nr. 31/2002. În schimb, actul normativ citat definește numai noțiunea de *Mișcare Legionară* [art. 2 lit. f) din O.U.G. nr. 31/2002, cu modificări minore în

Lege]<sup>1</sup>, însă nu lămurește care este raportul dintre adjectivul *legionar* (privitor la organizații) și sintagma pe care o analizăm aici.

De asemenea, noțiunea nu poate fi înțeleasă nici prin raportare la semnificația curentă a acesteia din limba română, interpretare la care ne obligă expres prevederile art. 36 alin. (4) teza I din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative<sup>2</sup>. Potrivit Dicționarului Explicativ al Limbii Române, ediția din 2009, adjectivul *legionar* înseamnă *referitor la legionari*, iar substantivul *legionar* este definit ca fiind un *membru al mișcării social-politice de extrema dreaptă, reprezentată de partidul Garda de Fier*, conform celui de-al doilea sens menționat în dicționar<sup>3</sup>.

Rezultă de aici că o *organizație cu caracter legionar* ar fi o *organizație privitoare la mișcarea social-politică de extrema dreaptă reprezentată de partidul Garda de Fier*. O asemenea definiție este inexactă, deoarece nu se înțelege conexiunea pe care legiuitorul intenționează să o realizeze între o organizație (partid sau mișcare politică, asociație sau fundație, societate comercială, alte asemenea persoane juridice) și asocierea ei cu Garda de Fier. Cu alte cuvinte, este neclar dacă acest caracter legionar are în vedere denumirea organizației, scopurile și obiectivele statutare ale acesteia, concepțiile membrilor săi sau acțiunile concrete pe care organizația le întreprinde în activitatea sa curentă.

Aceeași confuzie semantică există și în legătură cu noțiunea de *materiale legionare*, a căror distribuire și punere la dispoziția publicului constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoarea de la unu la 5 ani și interzicerea unor drepturi [art. I pct. 6 din Lege]. Vom reveni asupra acestui aspect.

Nu în ultimul rând, merită observat că problemele evidențiate anterior au fost semnalate și de Consiliul Legislativ, la pct. 8 din Avizul referitor la propunerea legislativă privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea antisemitismului, xenofobiei, radicalizării și a discursului instigator la ură (în continuare, *Avizul Consiliului Legislativ*)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> În sensul prezentei ordonanțe de urgență: [...] f) prin Mișcarea Legionară se înțelege o organizație fascistă din România care a activat în perioada 1927-1941 sub denumirile de « Legiunea Arhanghelului Mihail », « Garda de Fier » și « Partidul Totul pentru Țară » [art. 2 lit. f) din O.U.G. nr. 31/2002].

<sup>2</sup> Redactarea textelor se face prin folosirea cuvintelor în înțelesul acestora curent din limba română modernă, cu evitarea regionalismelor [art. 36 alin. (4) teza I din Legea nr. 24/2000].

<sup>3</sup> LEGIONAR, -Ă, legionari, -e, s. m., s. f., adj. 1. S. m. Soldat care făcea parte dintr-o legiune romană. 2. S. m. f. Membru al mișcării social-politice de extrema dreaptă, reprezentată de partidul Garda de Fier; gardist. 3. S. m. Soldat în Legiunea străină. 4. Adj. Referitor la legionari (2), de legionar. Mișcarea legionară [Pr: gi-o-] – Din fr. légionnaire, lat. legionarius [Dicționarul Explicativ al Limbii Române, ediția din 2009].

<sup>4</sup> La art. I pct. 6, referitor la art. 3 alin. (1), precizăm că, întrucât noțiunea de « legionar » se referă, potrivit normei propuse la pct. 5, la apartenența la Mișcarea Legionară, definită ca « organizația fascistă din România care a activat în perioada 1927-1941 », nu poate să fie incriminată constituirea unei organizații cu caracter legionar, așa cum se propune în proiect. Este necesară, de asemenea, eliminarea din acest text a expresiei « legionar » și, pe cale de consecință, eliminarea din proiect a pct. 6 al art. I, întrucât textul va fi identic cu cel aflat în prezent în vigoare. Menționăm că, întrucât din definiția Mișcării Legionare, prevăzută la art. 2 lit. f), rezultă că aceasta a fost o organizație fascistă, nici nu s-ar justifica referirea expresă la caracterul « legionar » al unei organizații care s-ar înființa în prezent, întrucât aceasta are, în asemenea context, semnificația de « fascist », astfel încât o eventuală incriminare de acest gen ar fi redundantă. Avem în vedere faptul că textul se referă atât în forma aflată în vigoare, cât și în forma propusă prin proiect, la organizații cu caracter fascist [pct. 8 din Avizul Consiliului Legislativ].

Prin urmare, prevederile art. 1 pct. 5 și 6 din Lege nesocotesc dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta lor referitoare la standardele de calitate a legii (claritate, precizie, previzibilitate), Curtea Constituțională reținând în jurisprudența ei că obligația cetățenilor de respectare a legilor este posibilă numai în condițiile în care actul normativ îndeplinește aceste standarde constituționalitate de calitate<sup>5</sup>, pentru ca persoana să poată înțelege comandamentul normei juridice și să-și dirijeze conduita în mod corespunzător.

Or, absența unei definiții legale exprese a noțiunii de *legionar* lasă loc arbitrarului în activitatea organelor judiciare (parchete și instanțe de judecată) chemate să urmărească și să judece cele două infracțiuni prevăzute în art. 1 pct. 5 și 6 din Lege, ceea ce poate să genereze practică neunitară și instabilitate juridică la nivelul societății. Pericolul este cu atât mai serios cu cât infracțiunile menționate sunt sancționate cu pedepse relativ severe (închisoarea de la 3 la 10 ani, respectiv de la unu la 5 ani, și interzicerea unor drepturi), ceea ce face ca lipsa de claritate a legii să determine riscuri importante față de libertatea individului și celelalte garanții procesuale asociate dreptului la un proces echitabil.

Similar, nici termenul de *fascist* nu beneficiază de o definiție legală, chiar dacă acesta este folosit constant în cuprinsul O.U.G. nr. 31/2002, ceea ce ridică aceeași problemă de neconformitate a textelor legale cu standardele impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție.

Prin comparație, legislațiile celorlalte state membre ale Uniunii Europene identifică mai precis sfera organizațiilor, a faptelor, a materialelor și a simbolurilor interzise.

În Franța, potrivit art. R645-1 din Codul penal, se pedepsește purtarea / expunerea în public de uniforme, insigne sau embleme care pot aminti de acelea purtate sau afișate fie de *membrii unei organizații declarate criminale în temeiul art. 9 din Statutul Tribunalului Militar Internațional, anexat la Acordul de la Londra din 08 august 1945*, fie de *persoanele condamnate de către o instanță franceză sau internațională pentru una sau mai multe crime împotriva umanității*<sup>6</sup>.

În Italia, conform art. 3 pct. 3 din Legea nr. 654/1975, se pedepsește cu închisoarea de la 6 luni la 4 ani fapta persoanei care participă sau sprijină activitățile realizate de *orice formă de*

<sup>5</sup> Pentru toate aceste argumente, Curtea constată că dispozițiile criticate, prin faptul că permit configurarea elementului material al laturii obiective a infracțiunii de incitare la violență, ură, discriminare prin activitatea altor organe decât autoritatea legiuitoare (Parlamentul, potrivit art. 73 alin. (1) din Constituție, sau Guvernul, în temeiul delegării legislative prevăzute de art. 115 din Constituție), sunt lipsite de claritate, de precizie și de previzibilitate și contravin principiului legalității incriminării, prevăzut de art. 1 din Codul penal și de art. 7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și, în consecință, dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, care se referă la calitatea legii, precum și ale art. 23 din Constituție, referitor la libertatea individuală [paragr. 35 din D.C.C. nr. 561/2021, publicată în M. Of. nr. 1076 / 10.11.2021].

<sup>6</sup> Se sancționează cu amenda prevăzută pentru contravențiile de clasa a V-a fapta ca, în afara necesităților unui film, spectacol sau ale unei expoziții cu caracter de evocare istorică, să se poarte ori să se afișeze în public o uniformă, un însemn sau o emblemă care amintește de uniforme, însemnele sau emblemele purtate ori expuse fie de membrii unei organizații declarate criminale în temeiul articolului 9 din Statutul Tribunalului Militar Internațional anexat la Acordul de la Londra din 8 august 1945, fie de o persoană condamnată de o jurisdicție franceză sau internațională pentru una sau mai multe crime împotriva umanității prevăzute la articolele 211-1-212-3 ori menționate de Legea nr. 64-1326 din 26 decembrie 1964 [art. R645-1 din Codul penal al Republicii Franceze].

*organizație, asociație, mișcare sau grup al cărui scop este de a incita la discriminare / violență pe motive rasiale, etnice, naționale, religioase*<sup>7</sup>.

În Germania, conform art. §86a din Codul penal, se pedepsește cu închisoarea de până la trei ani sau cu amendă persoana care diseminează, pe teritoriul Republicii Federale Germania, simboluri ale unui *partid declarat neconstituțional de către Curtea Constituțională Federală sau asocieri care a fost interzisă definitiv ca urmare a faptului că este îndreptată împotriva ordinii constituționale sau ideii de înțelegere a popoarelor*<sup>8</sup>.

### **c. Lipsa de claritate a noțiunii de materiale fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe, din perspectiva conținutului**

După cum am indicat anterior, distribuirea sau punerea la dispoziția publicului, în orice modalitate, de materiale fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoarea de la unu la 5 ani și interzicerea unor drepturi [art. I pct. 6 din Lege], ceea ce extinde incriminarea de la art. 4 alin. (21) din O.U.G. nr. 31/2002.

Mai departe, noțiunea de *materiale fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe*, care face parte din elementul constitutiv al infracțiunii reproduse anterior, are în vedere *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* [art. I pct. 3 din Lege].

Este lesne de observat că definiția citată este circulară, deoarece lămurește numai sensul noțiunii de *materiale*, dar calificarea acestora ca fiind *fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe* se realizează prin trimitere la *idei, concepții sau doctrine fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe*, ceea ce nu lămurește deloc semnificația atributelor enumerate de legiuitor. Cu alte cuvinte, lipsește chiar elementul central al materialelor incriminate de art. I pct. 6 din Lege, ceea ce lasă loc arbitrarului în interpretarea și în aplicarea acestei noțiuni de către organele judiciare competente (parchetele și instanțele judecătorești).

Nu se poate sustine că asemenea *idei, concepții și doctrine fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe* sunt cele identificate în mod expres în cuprinsul art. 2 lit. a) din O.U.G. nr. 31/2002 (prevedere ce nu a suferit modificări ca urmare a adoptării Legii)

*a) prin organizație cu caracter fascist, legionar, rasist sau xenofob se înțelege orice grup format din trei sau mai multe persoane, care își desfășoară activitatea temporar sau permanent, în scopul promovării ideilor, concepțiilor sau doctrinelor fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe, precum ura și violența pe motive etnice, rasiale sau*

<sup>7</sup> Orice formă de organizație, asociație, mișcare sau grup al cărui scop, fie și numai unul dintre ele, este incitarea la discriminare ori violență pe motive rasiale, etnice, naționale sau religioase este interzisă. Oricine participă la asemenea organizații, asociații, mișcări sau grupuri sau acordă sprijin activităților acestora răspunde, exclusiv pentru participare ori sprijin, la pedeapsa cu închisoarea de la șase luni la patru ani. Cei care promovează sau conduc astfel de organizații, asociații, mișcări ori grupuri răspund, prin simplul fapt al promovării sau al conducerii, la pedeapsa cu închisoarea de la un an la șase ani [art. 3 pct. 3 din Legea nr. 654/1975 de ratificare a Convenției Internaționale privind eliminarea tuturor formelor de discriminare].

<sup>8</sup> Se pedepsește cu închisoarea de până la 3 ani sau cu amendă persoana care: 1. diseminează pe teritoriul Republicii Federale Germania simboluri ale unui partid sau asocieri dintre cele menționate la § 86, respectiv ale unui partid declarat neconstituțional de către Curtea Constituțională Federală sau ale unei asocieri care a fost interzisă în mod definitiv ca urmare a faptului că este îndreptată împotriva ordinii constituționale sau împotriva ideii de înțelegere a popoarelor [art. §86a din Codul penal al Republicii Federale Germania].

*religioase, superioritatea unor rase și inferioritatea altora, incitarea la xenofobie, recurgerea la violență pentru schimbarea ordinii constituționale sau a instituțiilor democratice, naționalismul extremist. 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;*

În principal, enumerarea din norma citată nu este exhaustivă, fapt ce rezultă din utilizarea conjuncției *precum*.

În subsidiar, nici aceste prevederi nu sunt suficient de clare, deoarece utilizează concepte relative ori imposibil de cuantificat, cum ar fi *naționalismul extremist*. Legiuitorul 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, frontiera ilicitului penal nu este trasată deloc de legiuitorul organic.

Intr-un al doilea subsidiar, sintagma *nationalism extremism* din cuprinsul art. 2 lit. a) a Ordonanței este neconstituțională în raport cu art. 30 alin. (7) din Constituție, extinzând nepermis sfera limitărilor care pot fi aduse libertății de exprimare.

Astfel, potrivit art. 30 alin. (7) din Constituție, sunt interzise **exclusiv** manifestările următoare: defăimarea țării și națiunii, îndemnul la un război de agresiune, la ură națională, rasială, de clasă sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial sau la violență publică, precum și manifestările obscene, contrare bunelor moravuri.

Cu alte cuvinte, textul constituțional enumeră expres și limitativ limitările posibile care pot fi aduse prin lege dreptului fundamental la liberă exprimare. Orice alte limitări, care nu se regăsesc printre categoriile menționate generic în cuprinsul textului constituțional, sunt contrare Legii fundamentale, constituind o ingerință nepermisă a puterii legislative în sfera libertății de exprimare a gândurilor, opiniilor și credințelor. Această concluzie s-a degajat și în jurisprudența consolidată a Curții Constituționale<sup>9</sup>.

Contrar acestor coordonate constituționale, prevederile O.U.G. nr. 31/2002 largesc sfera ideilor, concepțiilor și doctrinelor a căror promovare este interzisă de lege și la cele care încurajează *naționalismul extremist*, deși această formulare nu este avută în vedere de textul constituțional și nu se bazează pe niciunul dintre criteriile discriminatorii pe care le enumeră legiuitorul constituant în cuprinsul art. 30 alin. (7) din Legea fundamentală.

De asemenea, enumerarea inclusă în art. 2 lit. a) din O.U.G. nr. 31/2002 are un caracter exemplificativ, lăsând de înțeles că pot să existe mai multe idei, concepții sau doctrine a căror promovare este interzisă de lege, altele decât cele menționate explicit de legiuitor. Din nou,

<sup>9</sup> În plus, alin. (7) al art. 30 din Constituție interzice activitățile ce s-ar putea desfășura sub pretextul libertății de exprimare: defăimarea țării și a națiunii, îndemnul la un război de agresiune, la ură națională, rasială, de clasă sau religioasă, incitarea la discriminare, separatism teritorial sau violență publică, dar și manifestările obscene, contrare bunelor moravuri. Fiind o normă cu caracter restrictiv, de natură să circumscrie cadrul în care poate fi exercitată libertatea de exprimare, enumerarea realizată de textul constituțional este una strictă și limitativă [paragr. 46 din D.C.C. nr. 629/2014, publicată în M. Of. nr. 932 / 21.12.2014].

caracterul exemplificativ al enumerării intră în contradicție flagrantă cu natura limitată a ingerințelor permise legiutorului în sfera libertății de exprimare, conform art. 30 alin. (7) din Legea fundamentală, ceea ce este un viciu evident de constituționalitate.

Ca atare, prevederile art. I pct. 3 din Lege suferă de aceeași lipsă de claritate, precizie și previzibilitate, ceea ce contravine standardului de calitate pe care Curtea Constituțională îl deduce din interpretarea prevederilor art. 1 alin. (5) din Legea noastră fundamentală.

**d. Lipsa de claritate a noțiunii de materiale fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe, din perspectiva concentratiei conținutului**

Definiția materialelor fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe din art. I pct. 3 al Legii este *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 sau xenofobe.*

Prin comparație, art. 2 lit. b) din Ordonanța prevede

*b) prin simboluri fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe se înțelege: drapelele, emblemele, insignele, uniforme, sloganurile, formulele de salut, precum și orice alte asemenea însemne, care promovează ideile, concepțiile sau doctrinele prevăzute la lit. a);*

Dacă la art. 2 lit. b) din Ordonanța este clar că intenția legiutorului a fost de a sancționa materiale cu conținut integral fascist, legionar, rasist sau xenofob (nu ne referim aici la ambiguitatea de la punctele b) și c) anterioare), la art. 2 lit. b<sup>1</sup>) introdus prin Lege nu este clară concentrația de astfel de conținut pe care legiutorul dorește să îl sancționeze.

De exemplu publicistica lui Mihai Eminescu conține idei și concepții xenofobe, inclusiv antisemite. Chiar și poezia lui Mihai Eminescu conține idei și concepții xenofobe, de exemplu *Scrisoarea a III-a*<sup>10</sup>

Este absolut neclar până la ce nivel prezenta unor idei și concepții fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe (în plus față de ambiguitatea de la punctul anterior) face dintr-un text un material cu caracter fascist, legionar, rasist sau xenofob în sensul Legii.

---

<sup>10</sup> [...] Și apoi în sfatul țării se adun să se admire  
Bulgăroi cu ceafa groasă, grecotei cu nas subțire;  
Toate mutrele acestea sunt pretinse de roman,  
Toată greco-bulgărimea e nepoata lui Traian!  
Spuma asta-nveninată, astă plebe, ăst gunoi  
Să ajung-a fi stăpînă și pe țară și pe noi!  
Tot ce-n țările vecine e smintit și stîrpitură,  
Tot ce-i însemnat cu pata putrejunii de natură,  
Tot ce e perfid și lacom, tot Fanarul, toți iloșii,  
Toți se scurseră aicea și formează patrioșii,  
Încît fonșii și flecarii, găgăușii și gușaii,  
Bîlbîiți cu gura strîmbă sunt stăpînii astei nații!  
[...]

Claritatea este necesară din moment ce art. 4 alin. (2<sup>1</sup>) sancționează penal distribuirea unor astfel de materiale

*(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.*

Alin. (3) nu constituie o excepție suficientă

*(3) Nu constituie infracțiune fapta prevăzută la alin. (1), (2) sau (2<sup>1</sup>), dacă este săvârșită în interesul artei sau științei, cercetării ori educației sau în scopul dezbaterii unei chestiuni de interes public.*

De exemplu transmiterea unei opere literare între doi particulari care nu sunt artiști sau cercetători, în scopul unui interes personal față de respectiva operă literară nu se încadrează în excepția prevăzută de alin. (3).

#### **e. Lipsa de claritate a noțiunii de materiale fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe, din perspectiva autorului materialului**

Art. 4 din Ordonanța prevede

*(1) Confectionarea, vânzarea, răspândirea, precum și deținerea în vederea răspândirii de simboluri fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe se pedepsesc cu închisoare de la 3 luni la 3 ani și interzicerea unor drepturi.*

*(2) Cu aceeași pedeapsă se sancționează și utilizarea în public a simbolurilor fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe.*

*(2<sup>1</sup>) Distribuirea sau punerea la dispoziția publicului, în orice mod, prin intermediul unui sistem informatic, de materiale rasiste și xenofobe constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la un an la 5 ani.*

*(3) Nu constituie infracțiune fapta prevăzută la alin. (1), (2) sau (2<sup>1</sup>), dacă este săvârșită în interesul artei sau științei, cercetării ori educației sau în scopul dezbaterii unei chestiuni de interes public.*

Intrucât Ordonanța nu prevede o definiție a *materialelor rasiste și xenofobe*, interpretarea alin. (2<sup>1</sup>) trebuie făcută, în opinia noastră, prin metoda sistematică în raport cu întreg conținutul art. 4.

Alin. (1) și (2) se referă la producerea de materiale cu scopul de a promova o doctrină fascistă, legionară, rasistă sau xenofobă (nu ne referim aici la ambiguitatea de la punctele b) și c) anterioare). Prin interpretarea sistematică, alin. (2<sup>1</sup>) se referă la distribuirea de astfel de materiale.

Prin introducerea definiției *materialelor fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe* la art. 2 lit. b<sup>1</sup>) și prin modificarea în consecință a art. 4 alin. (2<sup>1</sup>) nu este clar cine sunt autorii acestor *materiale fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe*.

Nu este clar dacă orice text literar care conține ca idei și concepții fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe se încadrează în definiția *materialelor fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe*.

Așa cum am arătat și la punctul anterior, claritatea este necesară din moment ce art. 4 alin. (2<sup>1</sup>) sancționează penal distribuirea unor astfel de materiale.

**f. Lipsa de claritate a sintagmei *cultul persoanelor care au făcut parte din conducerea organizațiilor fasciste, legionare, rasiste și xenofobe*, din trei perspective**

O altă modificare esențială este aceea că Legea analizată adaugă la sintagma *persoane vinovate de săvârșirea unor infracțiuni de genocid, contra umanității și de război*, care este utilizată de mai multe ori în cuprinsul O.U.G. nr. 31/2002, sintagma *persoane care au făcut parte din conducerea organizațiilor fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe* [art. I pct. 9 și 15 din Lege]. Rezultatul este acela că, după adoptarea Legii:

- este incriminat cultul persoanelor care au făcut parte din conducerea organizațiilor fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe, infracțiunea fiind pedepsită cu închisoare de la 3 luni la 3 ani sau amendă și interzicerea exercitării unor drepturi [art. 5 din O.U.G. nr. 31/2002, în forma modificată prin Lege];
- se interzice acordarea sau menținerea numelor persoanelor care au făcut parte din conducerea organizațiilor fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe unor bulevarde, străzi, scuaruri, piețe, parcuri sau altor locuri publice [art. 13 alin. (1) din O.U.G. nr. 31/2002, în forma modificată prin Lege];
- se interzice acordarea sau menținerea numelor persoanelor care au făcut parte din conducerea organizațiilor fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe unor organizații indiferent dacă aceste organizații au sau nu personalitate juridică [art. 13 alin. (2) din O.U.G. nr. 31/2002, în forma modificată prin Lege].

Prevederile reproduse anterior, introduse prin Legea analizată, ridică serioase probleme de constituționalitate, din perspectiva lipsei acestora de claritate.

În primul rând, Legea nu identifică autoritatea competentă să stabilească că o anumită organizație are *caracter fascist, legionar, rasist sau xenofob*, astfel încât există riscul unor soluții contradictorii pronunțate în practica administrativă și 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. Rezultă de aici un climat de insecuritate juridică, care poate conduce la pronunțarea unor hotărâri contradictorii, în care persoane care au făcut parte din organele de conducere ale aceleiași organizații să fie achitate, respectiv să fie condamnate la pedeapsa închisorii de la 3 luni la 3 ani sau la pedeapsa amenzii, ceea ce este inadmisibil într-un stat de drept, proclamat de art. 1 alin. (3) din Constituție.

Merită sesizat că Legea se îndepărtează chiar și de standardele impuse de reglementarea existentă. Potrivit art. 2 lit. c) din O.U.G. 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 impune, ca o condiție obligatorie calificării unei organizații ca având *caracter fascist, legionar, rasist sau xenofob*, existența unei hotărâri judecătorești definitive care să constate acest caracter, ceea ce nesocotește principiul supremației legii și competența exclusivă a instanțelor judecătorești de a se pronunța asupra limitării drepturilor fundamentale.

Acest derapaj al legiuitorului este semnalat și de Consiliul Legislativ, care atrage atenția că normele incriminatoare trebuie să se aplice numai acelor organizații al căror caracter fascist,

legionar, rasist sau xenofob a fost deja constatat printr-o hotărâre judecătorească definitivă [pct. 10 din Avizul Consiliului Legislativ<sup>11</sup>].

În al doilea rând, Legea nu enumeră nici criteriile prin raportare la care se poate stabili că o persoană anume a făcut parte din *conducerea* unei astfel de organizații prohibite. Mai exact, legiuitorul ar fi trebuit să lămurească cel puțin următoarele aspecte:

- a) care sunt atribuțiile pe care persoana respectivă trebuia să le fi îndeplinit pentru a se considera că face parte din organele de conducere ale organizației, respectiv că nu a existat o simplă funcție de execuție în cadrul organizației interzise;
- b) dacă prevederile nou introduse se referă doar la conducerea centrală a organizației interzise sau și la organele locale de conducere ale aceleiași organizații;
- c) 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.

Această chestiune este semnalată, la rândul ei, de Consiliul Legislativ, care accentuează necesitatea stabilirii unor criterii clare pentru determinarea apartenenței unei persoane la organele de conducere ale unei organizații fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe [pct. 10 din Avizul Consiliului Legislativ<sup>12</sup>].

În consecință, identificăm o nouă încălcare a prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție, determinată de lipsa de claritate, precizie și previzibilitate a reglementării introduse prin art. 1 pct. 9 și 15 din Lege. De asemenea, textele analizate nesocotesc și prevederile art. 1 alin. (3) din Constituție, deoarece de esența statului de drept este ca numai o instanță judecătorească să se poată pronunța asupra caracterului interzis al unei organizații, nu și o autoritate a administrației publice.

În al treilea rând, nu se lămurește semnificația pe care trebuie să o primească noțiunea de promovare publică a *cultului* anumitor categorii de persoane. Este evident că un astfel de cult implică o acțiune mai intensă decât simpla admirație a unei persoane, însă este total incert unde ar trebui să fie trasă linia de demarcație între admirația lăudabilă a unei persoane (chiar dacă aceasta face parte din categoriile indicate de legiuitor) și cultul infracțional al persoanei.

Cu alte cuvinte, legiuitorul ar fi trebuit să reglementeze un barem minim de intensitate a promovării persoanelor menționate în art. 5 din O.U.G. nr. 31/2002, în raport de care să se poată stabili de către organele judiciare competente (parchete și instanțe de judecată), pe baza probelor administrate în fiecare caz, dacă o faptă concretă constituie infracțiune (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

<sup>11</sup> În plus, definirea expresă a noțiunii de « persoană care a făcut parte din conducerea organizațiilor fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe » se impune și din punct de vedere al necesității instituirii unor încriminări clare, previzibile și accesibile, întrucât simpla referire la respective organizații, fără precizarea criteriului utilizat pentru includerea lor în respectivele categorii, nu este suficientă pentru determinarea precisă a sferei acestora. Avem în vedere faptul că textul nu ar putea să se refere decât la acele organizații al căror caracter fascist, rasist sau xenofob a fost constatat prin hotărârea definitivă a unei instanțe judecătorești, similar definiției din art. 2 lit. c), întrucât, în caz contrar, textul s-ar aplica arbitrar [pct. 10 din Avizul Consiliului Legislativ].

<sup>12</sup> Mai mult decât atât, în cuprinsul normei de incriminare, trebuie prevăzute și criterii clare privind atribuțiile pe care le îndeplinea o persoană în cadrul respectivei organizații, astfel încât să poată fi considerată ca ar fi făcut parte din « conducerea » acesteia. Observația este valabilă și pentru art. 2 lit. c), normă care ar trebui completată în mod corespunzător [pct. 10 din Avizul Consiliului Legislativ].

considerate pozitive din activitatea persoanei, altele decât cele care au legătură cu discriminarea sau ura națională, rasială, de clasă sau religioasă).

Prin urmare, în funcție de interpretarea organelor judiciare competente, o anumită faptă poate să constituie fie infracțiunea reglementată prin art. 5 din O.U.G. nr. 31/2002, fie o manifestare licită a libertății de exprimare, ceea ce creează o incertitudine nepermisă în aplicarea normelor incriminatorii, contrară prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție.

#### **g. Concluzii logice si juridice**

Fata de toate argumentele expuse mai sus, apreciem ca

- art. I pct. 2 din Lege este neconstitutional intrucat prevede interzicerea materialelor cu caracter fascist, legionar, rasist sau xenofob, dar notiunea este neclara
- art. I pct. 3 si art. II pct. 1 din Lege sunt neconstitutionale intrucat definesc materialele cu caracter fascist, legionar, rasist sau xenofob, respectiv antisemite, dar notiunea este neclara
- art. I pct. 5 din Lege este neconstitutional intrucat sintagma *organizatie cu caracter legionar* este neclara
- art. I pct. 6, 7, 8 din Lege sunt neconstitutionale intrucat se refera la materialele cu caracter fascist, legionar, rasist sau xenofob, dar notiunea este neclara
- art. I pct. 9, 14, 15 din Lege sunt neconstitutionale din cele trei perspective de la punctul f.

#### **2. Critici de constitutionalitate din perspectiva dreptului la informatie (art. 31 din Constituție), accesului la cultura (art. 33 din Constituție), libertatii de exprimare (art. 30 din Constituție)**

Am aratat la punctele 1d si 1e ca prevederile Legii pot fi interpretate ca o interdictie de difuzare si de interactiune interpersonala fata de texte culturale. O asemenea interdictie incalca dreptul la informatie prevazut de art. 31 din Constituție si accesul la cultura prevazut de art. 33 din Constituție.

Am aratat la punctul 1f ca prevederile Legii pot fi interpretate in sensul interzicerii referirii la o persoana (de exemplu, simpla citare a unor declaratii 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 interdictie incalca libertatea de exprimare prevazuta de art. 30 din Constituție.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea 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 este neconstituțională.

**PREȘEDINTELE ROMÂNIEI**  
**NICUȘOR-DANIEL DAN**

