

Biroul permanent al Senatului

Bp. 245 / 20.05.2026

CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind restricționarea accesului minorilor în anumite locații de divertisment nocturn

Analizând propunerea legislativă privind restricționarea accesului minorilor în anumite locații de divertisment nocturn (b245/22.04.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1933/27.04.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D380/28.04.2026,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare, după cum se precizează la art. 1, reglementarea restricționării interdicției accesului și rămânerii minorilor în anumite localuri de divertisment nocturn, a obligațiilor operatorilor economici, precum și a competențelor autorităților de control, în scopul protejării sănătății și dezvoltării fizice, psihice și morale a minorilor.

Potrivit Expunerii de motive, *„Prezenta inițiativă legislativă are ca obiect instituirea unui cadru normativ clar, coerent și unitar privind controlul accesului și rămânerii minorilor în localurile publice cu profil de divertisment nocturn, în care, în intervalul orar 22:00 - 06:00, se desfășoară activități precum muzică, dans sau alte forme similare de divertisment pentru public. Totodată, inițiativa stabilește obligațiile operatorilor economici și regimul contravențional aplicabil, în vederea protejării sănătății și dezvoltării fizice, psihice și morale a minorilor.*

Necesitatea intervenției legislative rezultă din insuficiențele cadrului normativ actual, care, deși consacră la nivel de principiu protecția minorilor în raport cu mediile cu risc, nu instituie mecanisme juridice clare, unitare și efective privind controlul accesului acestora în localurile de tip club, discotecă sau bar de noapte.”.

2. Propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

4. Menționăm că, potrivit prevederilor art. 7 alin. (3¹) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Propunerile legislative, proiectele de legi și celelalte proiecte de acte normative vor fi însoțite, în mod obligatoriu, de o evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”.*

În acest sens, menționăm că în Capitolul II - Drepturile și libertățile fundamentale din Constituția României, la art. 49 alin. (1) și (2) este prevăzut faptul că, *„(1) Copiii și tinerii se bucură de un regim special de protecție și de asistență în realizarea drepturilor lor. (2) Statul acordă alocații pentru copii și ajutoare pentru îngrijirea copilului bolnav ori cu handicap. Alte forme de protecție socială a copiilor și a tinerilor se stabilesc prin lege”.*

Precizăm că evaluarea preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului reprezintă un set de activități și proceduri realizate cu scopul de a asigura o fundamentare adecvată a inițiativelor legislative, în vederea, atât a evaluării impactului legislației specifice în vigoare la momentul elaborării proiectului de act normativ, cât și a evaluării impactului politicilor publice pe care proiectul de act normativ le implementează.

5. Analizând conținutul propunerii legislative, în ceea ce privește fondul reglementărilor preconizate, semnalăm că prin modalitatea de exprimare a intenției normative se instituie reguli insuficient conturate, contrare dispozițiilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care nu sunt de natură să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, **fiind susceptibile să încalce prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție.**

Precizăm că, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și implicit o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate. Referitor la acest aspect, menționăm că, potrivit art. 6 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. [...]*”.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri¹, statuând că „*una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative*” și că „*respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constitutionalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție*” .

Totodată, menționăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale², Curtea a reținut că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei. Legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe, concretizate în claritatea, precizia și predictibilitatea legii³.

În acest sens, precizăm următoarele:

5.1. Semnalăm că Expunerea de motive nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, deoarece nu sunt prezentate, printre altele, informații cu privire la **insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, la impactul financiar asupra bugetului general consolidat, la impactul asupra sistemului juridic și, în special, la compatibilitatea cu reglementările Uniunii Europene în materie, la determinarea exactă a acestora, la deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene și la alte documente relevante pentru transpunerea sau implementarea**

¹ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016 care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96.

² A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 193 din 6 aprilie 2022, paragraful 23, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012.

³ A se vedea Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 92.

prevederilor legale respective, și nici cu privire la **consultările** derulate în vederea elaborării prezentei propuneri.

Analizând Expunerea de motive, constatăm că aceasta conține doar considerații cu caracter general pentru argumentarea soluțiilor legislative preconizate, fără ca acestea să fie fundamentate pe studii, lucrări de cercetare sau evaluări statistice.

În instrumentul de motivare nu sunt prezentate informații precum amploarea fenomenului, insuficiența mecanismelor existente, numărul persoanelor care ar putea face obiectul prezentei propuneri legislative, și nici nu sunt argumentate stabilirea interdicției în intervalul orar 22.00 - 06.00 și nici criteriile de raportare a măsurilor preconizate la minorii sub 18 ani.

Pe de altă parte, din Expunerea de motive nu rezultă cum este asigurat interesul superior al copilului prin stabilirea interdicției de acces a minorilor după ora 22.00 în localuri de divertisment nocturn, și nici cum această interdicție ar reduce expunerea minorilor la contexte asociate consumului de alcool, medii care potențează vulnerabilități relaționale sau alte riscuri de ordin comportamental.

Totodată, în Expunerea de motive este invocat în mod eronat art. 84 din Legea nr. 272/2004, republicată, însă alin. (1) și alin. (2) ale acestui articol reglementează ipoteza copilului care a săvârșit o faptă prevăzută de legea penală și nu răspunde penal, precum și criteriile de apreciere a măsurii supravegherii specializate. Precizăm că regimul juridic al accesului minorilor în cluburi, discotecă sau baruri de noapte nu rezultă în mod organic din art. 84 din Legea nr. 272/2004.

Ca urmare a celor de mai sus, având în vedere că în instrumentul de prezentare și de motivare nu sunt argumentate toate soluțiile legislative preconizate, sunt încălcate dispozițiile art. 32 alin. (2) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „*Motivarea trebuie să se refere la forma finală a proiectului de act normativ*”.

Cu privire la problematica lipsei de fundamentare temeinică a actelor normative, Curtea Constituțională a reținut în Decizia nr. 139/2019 că „*În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. (...) Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor*

juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative”.

5.2. Din punct de vedere al unificării și sistematizării legislației, semnalăm că obiectul de reglementare al prezentei propuneri legislative nu se respectă dispozițiile art. 13 lit. a) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care: a) proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune”.*

Totodată, sunt încălcate și prevederile art. 14 alin. (1) din același act normativ, potrivit căruia *„(1) Reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ”.*

Semnalăm că există deja reglementări care stabilesc controlul vârstei în legătură cu anumite produse sau servicii comerciale.

Având în vedere cele de mai sus, semnalăm că, *de lege lata*, prin **Legea nr. 61/1991 pentru sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii și liniștii publice**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, sunt deja identificate acele fapte antisociale referitoare la persoanele care nu au împlinit vârsta de 18 ani, a căror săvârșire împiedică asigurarea ordinii și liniștii publice în societate și a optat pentru descrierea acestora, calificarea drept contravenții și instituirea sancțiunilor ce urmează să se aplice pentru fiecare dintre ele.

Astfel, potrivit prevederilor art. 2 pct. 21 - 23¹ din acest act normativ, *„Constituie contravenție săvârșirea oricăreia dintre următoarele fapte, dacă nu sunt comise în astfel de condiții încât, potrivit legii penale, să fie considerate infracțiuni: (...) 21. **desfacerea, comercializarea și consumul băuturilor alcoolice în locurile publice, la intrarea în curțile și în interioarele lor, cum sunt: spitale și alte unități sanitare, centre de plasament al minorilor, unități și instituții de învățământ și educație, lăcașuri de cult și instituții religioase aferente cultelor care interzic consumul băuturilor alcoolice în practicarea religiei respective, pe trotuarele sau aleile de acces ale acestora; 22. servirea cu băuturi alcoolice, în localurile publice, a consumatorilor aflați în vădită stare de ebrietate, precum și a minorilor; 23. consumul de băuturi alcoolice în următoarele locuri publice: drumuri publice, parcuri, stadioane și terenuri sportive,***

instituii culturale, săli de spectacole, instituii sau unități economice, toate mijloacele de transport în comun, autogări, gări și aeroporturi, de stat și private, sau alte locuri prevăzute de lege. În incinta acestor locuri publice se pot consuma băuturi alcoolice prin delimitarea unor spații special amenajate pentru consumarea băuturilor alcoolice, prin hotărârea conducerilor locurilor publice respective. Sunt exceptate localurile de alimentație publică și turism, cum sunt: restaurante, baruri și discoteci. În locurile publice enumerate se interzice cu desăvârșire consumul de băuturi alcoolice de către persoanele care nu au împlinit vârsta de 18 ani; 23¹. comercializarea sau oferirea cu titlu gratuit a băuturilor alcoolice către minori de către unitățile autorizate să comercializeze băuturile alcoolice”.

De asemenea, potrivit prevederilor art. 2¹ alin. (1) din același act normativ, *„În vederea verificării împlinirii vârstei de 18 ani a cumpărătorilor și consumatorilor care solicită vânzarea, respectiv servirea băuturilor alcoolice, băuturilor energizante și/sau produselor reglementate de dispozițiile art. 2 din Legea nr. 201/2016 privind stabilirea condițiilor pentru fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor de tutun și a produselor conexe și de modificare a Legii nr. 349/2002 pentru prevenirea și combaterea efectelor consumului produselor de tutun, cu modificările și completările ulterioare, membrii personalului localurilor publice și vânzătorii din unitățile comerciale au obligația de a solicita consultarea actelor de identitate ale consumatorilor”.*

Totodată, cadrul general privind respectarea, promovarea și garantarea drepturilor copilului este reglementată de **Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului**, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

5.3. Semnalăm că, potrivit prevederilor art. 24 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„(1) Soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare pentru a se evita lacunele legislative”.*

Menționăm că, în actuala redactare, soluțiile legislative sunt incomplete, nefiind reglementate aspecte cum ar fi definirea tuturor⁴ termenilor și expresiilor utilizați sau instituirea unor norme tranzitorii.

5.4. În ceea ce privește redactarea și sistematizarea prezentului proiect, semnalăm că, potrivit prevederilor art. 47 alin. (5) din Legea

⁴ Precizăm că nu sunt definiți termeni și expresii precum „locații de divertisment nocturn” din titlu, „localuri publice” și „activități de divertisment” utilizate la art. 2 alin. (1).

nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, articolele vor fi prevăzute cu **denumiri marginale**, exprimând sintetic obiectul lor, doar la coduri și la legi de mare întindere, iar prezenta propunere legislativă, prin conținutul său, nu face parte din aceste categorii de acte normative.

Totodată, având în vedere întinderea redusă a conținutului prezentei propuneri legislative, respectiv 12 articole, semnalăm că este improprie stilului normativ gruparea articolelor în capitole, cu atât mai mult cu cât **Capitolul IV - Dispoziții finale** conține un singur articol.

5.5. Semnalăm că, potrivit prevederilor art. 37 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „(1) *În limbajul normativ aceleași noțiuni se exprimă numai prin aceiași termeni.*”.

Precizăm că în actuala redactare, propunerea legislativă este neunitară din punct de vedere terminologic.

În acest sens, menționăm că în **titlu** este utilizată expresia „**locații de divertisment nocturn**” iar la **art. 1** se face vorbire de „**localuri de divertisment nocturn**”.

5.6. Semnalăm că soluția legislativă preconizată pentru **art. 1**, potrivit căreia „*Prezenta lege reglementează interdicția accesului și rămânerii minorilor (...), în scopul protejării sănătății și dezvoltării fizice, psihice și morale a minorilor*” reprezintă un paralelism legislativ în raport cu dispozițiile art. 263 alin. (1) din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „**Orice măsură privitoare la copil, indiferent de autorul ei, trebuie să fie luată cu respectarea interesului superior al copilului**”.

Precizăm că, potrivit prevederilor art. 2 alin. (6) din Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „(6) *În determinarea interesului superior al copilului se au în vedere cel puțin următoarele:*

a) *nevoile de dezvoltare fizică, psihologică, de educație și sănătate, de securitate și stabilitate și apartenență la o familie;*

b) *opinia copilului, în funcție de vârsta și gradul de maturitate;*

c) *istoricul copilului, având în vedere, în mod special, situațiile de abuz, neglijare, exploatare, înstrăinare părintească sau orice altă formă de violență asupra copilului, precum și potențialele situații de risc care pot interveni în viitor;*

d) *capacitatea părinților sau a persoanelor care urmează să se ocupe de creșterea și îngrijirea copilului de a răspunde nevoilor concrete ale acestuia;*

e) *menținerea relațiilor personale cu persoanele față de care copilul a dezvoltat relații de atașament*".

Totodată, semnalăm că norma este insuficient de clară, având în vedere că din context nu se înțelege care este sfera noțiunii de „*divertisment nocturn*”, care nici nu este definită în proiect.

Formulăm prezenta observație și pentru sintagmele „*localurilor publice*” și „*activități de divertisment*” utilizate la **art. 2 alin. (1)**.

5.7. La art. 2 alin. (2), semnalăm că, prin gradul mare de generalitate, soluția legislativă este improprie stilului normativ, având în vedere faptul că, în actuala redactare, nu se înțelege cum se realizează încadrarea unui local „*în raport cu obiectul de activitate autorizat și cu specificul activităților desfășurate în mod obișnuit*”.

Semnalăm că, în jurisprudența Curții Constituționale⁵, s-a reținut că reglementarea lipsită de claritate și previzibilitate are drept consecință ca, în mod rezonabil, o persoană să nu poată anticipa modalitatea concretă și gradul de extindere a măsurilor restrictive de drepturi.

Redactarea insuficient de clară a normei ar putea genera incertitudine pentru încadrarea localurilor, în special în situația celor care au destinații mixte, cum ar fi restaurantele care organizează periodic evenimente speciale și a celor cu program variabil, a barurilor hotelurilor, a spațiilor de evenimente sau a localurilor care își schimbă funcționalitatea în cursul serii. **În lipsa unor criterii suplimentare, delimitarea dintre unitatea de alimentație publică exceptată și localul de divertisment nocturn inclus în sfera de aplicare a legii ar putea rămâne la aprecierea subiectivă a agentului constatator.**

La **alin. (3) lit. a)**, semnalăm că definiția termenului „*minor*”, pe de o parte, reprezintă un posibil paralelism legislativ în raport cu dispozițiile art. 38 alin. (2) din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „*(2) Persoana devine majoră la împlinirea vârstei de 18 ani.*”.

Precizăm că, potrivit prevederilor art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*(1) În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act*

⁵ A se vedea în acest sens Decizia nr. 458/2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 581 din 02.07.2020.

normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere".

Pe de altă parte, precizăm că, *de lege lata*, în alte acte normative, pentru persoanele care nu au împlinit vârsta de 18 ani se utilizează termenul „*copil*”.

Înțelesul *stricto sensu* al termenului „*copil*” este stabilit de art. 263 alin. (5) din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare și, în mod similar, de art. 4 lit. a) din Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Potrivit acestor texte, **copilul este persoana care nu a împlinit vârsta de 18 ani și nici nu a dobândit capacitatea deplină de exercițiu, potrivit legii.**

De asemenea, din interpretarea dispozițiilor art. 38 alin. (1), respectiv art. 39 alin. (1) coroborate cu art. 40, art. 41 și art. 43 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, rezultă faptul că nu au capacitate deplină de exercițiu persoanele minore necăsătorite, cu excepția celor care au împlinit vârsta de 16 ani și căroră, pentru motive temeinice, instanța de tutelă le-a recunoscut capacitatea deplină de exercițiu.

Totodată, potrivit art. 1 din Convenția cu privire la drepturile copilului, adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 20 noiembrie 1989⁶, „*În sensul prezentei convenții, prin copil se înțelege orice ființă umană sub vârsta de 18 ani, cu excepția cazurilor când, în baza legii aplicabile copilului, majoratul este stabilit sub această vârstă*”.

La **alin. (4) lit. a)**, semnalăm că sintagma „*în lipsa organizării activităților*” este insuficient de clară, afectând accesibilitatea și predictibilitatea normei.

Formulăm prezenta observație și pentru **lit. b)**, referitor la sintagmele „*evenimentelor private ocazionale*” și „*spații fără destinație permanentă de divertisment nocturn*”.

La **lit. c)**, semnalăm că sintagma „*activităților culturale, sau sportive destinate minorilor*” este insuficient de clară, deoarece, pe de o parte, nu se înțelege care sunt activitățile vizate și, pe de altă parte, nu se înțelege dacă ipoteza juridică vizează desfășurarea respectivelor activități la orice oră a zilei sau doar până la ora 22.

⁶ Ratificată de România prin Legea nr. 18/1990, republicată.

5.8. La partea dispozitivă a **art. 3**, semnalăm că, prin gradul mare de generalitate, sintagma „*se completează cu dispozițiile legislației*” este improprie stilului normativ, fiind contrară dispozițiilor art. 50 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „*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*”.

Formulăm prezenta observație și pentru expresia „*potrivit competențelor legale*” din **art. 8**, precum și pentru expresia „*dispozițiile privind regimul juridic al contravențiilor*” de la **art. 11**.

La **lit. a)**, semnalăm că ipoteza juridică reprezintă un paralelism legislativ în raport cu soluția legislativă de la art. 11, potrivit căreia „*Contravențiilor prevăzute de prezenta lege le sunt aplicabile dispozițiile privind regimul juridic al contravențiilor*”.

5.9. La **art. 4 alin. (2)**, semnalăm că ipoteza juridică potrivit căreia „*Operatorul economic are obligația de a refuza accesul minorilor*” este eliptică, deoarece nu este precizat intervalul orar în care operatorul economic are obligația de a refuza accesul, astfel încât nu se corelează cu soluția legislativă de la **alin. (1)**, potrivit căreia „*(1) Accesul și rămânerea minorilor în localurile prevăzute la art. 2 alin. (1) sunt interzise în intervalul orar 22:00 - 06:00*”.

Ca urmare a celor de mai sus, nu se asigură articolului o succesiune logică a ideilor și o coerență a reglementării.

Pe de altă parte, având în vedere faptul că obligațiile operatorului economic sunt prevăzute la **art. 5**, soluția legislativă preconizată pentru **art. 4 alin. (2)** ar fi trebuit să alineat distinct la art. 5.

5.10. Semnalăm că soluțiile legislative preconizate la **art. 4 alin. (2)** și **art. 5** sunt susceptibile a afecta principiile stabilite la art. 45 și la art. 135 din Constituția României.

În acest sens, menționăm că, în raport cu operatorii economici vizați de respectivele măsuri, acestea sunt susceptibile a contraveni prevederilor constituționale antereferte, fiind de natură a îngreuna în mod nejustificat și neproportional liberul acces la o activitate economică, deoarece îngreunesc libera inițiativă, accesul liber al persoanei la o activitate economică și nu respectă cerința constituțională referitoare la obligația statului de a asigura libertatea comerțului și protecția concurenței loiale, prin faptul că implementarea măsurilor respective pot conduce la cheltuieli suplimentare de conformare în sarcina acestora și la limitarea comerțului, putând afecta activitatea operatorilor economici vizați.

Pe de altă parte, motivele invocate în instrumentul de motivare și prezentare, **nu sunt raportate la excepțiile prevăzute de art. 53 din Constituție în ceea ce privește restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți.**

Precizăm că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale⁷, pentru ca restrângerea să poată fi justificată, trebuie întrunite, în mod cumulativ, cerințele expres prevăzute de art. 53 din Constituție, și anume:

- să fie prevăzută prin lege;
- să se impună restrângerea sa;
- restrângerea să se circumscrie motivelor expres prevăzute de textul constituțional, respectiv pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav; să fie necesară într-o societate democratică; să fie proporțională cu situația care a determinat-o;
- să fie aplicată în mod nediscriminatoriu;
- să nu aducă atingere existenței dreptului sau a libertății.

Din perspectiva respectării dispozițiilor art. 45 din Constituția României și a art. 16⁸ din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (2012/C 326/02), o asemenea ingerință în libertatea de a desfășura o activitate economică ar putea fi considerată **admisibilă dacă este proporțională, nediscriminatorie și suficient de clară.** Problema centrală nu pare să fie existența în sine a unei limitări, ci finețea calibrării ei.

Precizăm că principiul libertății economice trebuie să se raporteze și la principiul constituțional al protecției copiilor și a tinerilor.

Astfel, potrivit prevederilor art. 49 alin. (1) din Constituția României, „*Copiii și tinerii se bucură de un regim special de protecție și de asistență în realizarea drepturilor lor*”, iar potrivit prevederilor alin. (3) al aceluiași articol, „*Exploatarea minorilor, folosirea lor în activități care le-ar dăuna sănătății, moralității sau care le-ar pune în primejdie viața ori dezvoltarea normală sunt interzise*”.

Totodată, potrivit prevederilor art. 24 alin. (2) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (2012/C 326/02), „(2) În

⁷ A se vedea Decizia nr. 244 din 6 aprilie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 529 din 6 iulie 2017, paragrafele 50 și 51.

⁸ „*Libertatea de a desfășura o activitate comercială este recunoscută în conformitate cu dreptul Uniunii și cu legislațiile și practicile naționale*”.

toate acțiunile referitoare la copii, indiferent dacă sunt realizate de autorități publice sau de instituții private, interesul superior al copilului trebuie să fie considerat primordial".

Libertatea de a desfășura o activitate comercială, recunoscută de art. 16 din Cartă, nu are caracter absolut, fiind supusă testului din art. 52 alin. (1)⁹ din Cartă privind limitările prevăzute de lege și proporționale cu obiective de interes general.

5.11. La art. 5 alin. (1), semnalăm că norma este insuficient de clară deoarece, din enunț, nu se înțelege dacă obligația operatorului economic de a verifica vârsta persoanelor care solicită accesul în local trebuie realizată în orice moment al zilei sau doar după ora 22.00 și, în ipoteza în care obligația este valabilă doar pentru intervalul orar 22.00 - 06.00, dacă operatorul este obligat să verifice vârsta persoanelor care sunt deja în local.

Totodată, din actuala redactare a enunțului, se poate interpreta în sensul că solicitarea prezentării unui document de identitate valabil poate viza și documentul de identitate al altei persoane, alta decât cea verificată.

La alin. (3), semnalăm că expresia „*Verificarea se realizează exclusiv prin consultarea vizuală a documentului*” este insuficient de clară, afectând accesibilitatea și predictibilitatea normei.

La alin. (4), semnalăm că expresia „*are obligația de a organiza controlul accesului*” este incompletă, deoarece nu stabilește și ipoteza verificării vârstei persoanelor rămase în local după ora 22:00.

Totodată, semnalăm că, prin gradul mare de generalitate, sintagma „*în acest scop*” nu întrunește condițiile de claritate a normei.

La alin. (5), semnalăm că expresia „*se realizează cu respectarea principiului nediscriminării*”, deoarece în enunț nu este conturat acest principiu și nici nu se face trimitere la actul normativ care îl reglementează.

La alin. (6), semnalăm că expresia „*Operatorul economic nu răspunde contravențional dacă a acționat cu bună-credință*” este insuficient conturată, deoarece nu sunt precizate situațiile și nici criteriile din care să se poată interpreta că s-a acționat cu bună-credință.

Totodată, din actuala redactare nu se înțelege ce reprezintă un „*document de identitate aparent valabil*”, de vreme ce în enunț nu este

⁹ „(1) Orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute prin prezenta cartă trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța acestor drepturi și libertăți. Prin respectarea principiului proporționalității, pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți”.

stabilit standardul diligenței rezonabile referitor la acest aspect, ceea ce poate conduce la o aplicare neunitară a normei.

5.12. În ceea ce privește soluția legislativă preconizată pentru **art. 6**, semnalăm că sintagma „*interdicția prevăzută la art. 4*” este insuficient de clară, având în vedere faptul că, pe de o parte, articolul 4 la care se face trimitere are în compunere două alineate, din care doar alin. (1) conține interdicții, iar la alin. (1) **sunt stabilite două interdicții**: cea a **accesului**, precum și cea a rămânerii minorilor în localurile publice în care activitatea desfășurată pentru public, în intervalul orar 22:00 - 06:00, constă în organizarea de activități de divertisment, precum muzică și dans, caracteristice cluburilor, discotecilor sau barurilor de noapte, indiferent dacă se servesc sau nu băuturi alcoolice.

5.13. La **art. 7**, semnalăm că expresia „*proceduri interne și documente justificative*”, prin gradul mare de generalitate, nu asigură enunțului gradul de previzibilitate specific normei.

Semnalăm că sintagma „*documente justificative*” nu se corelează cu soluția legislativă preconizată la art. 5 alin. (3), potrivit căruia „(3) *Verificarea se realizează exclusiv prin consultarea vizuală a documentului, fără prelucrarea datelor cu caracter personal*”.

Precizăm că o normă trebuie să fie previzibilă, astfel încât destinatarul normei să își poată adapta conduita în funcție de ipoteza normativă a acesteia și să dispună de perioada de timp necesară pentru a se putea circumscrie noilor cerințe.

5.14. La **art. 9 lit. c)**, semnalăm că stabilirea drept contravenție a faptei constând în aplicarea, cu încălcarea principiului nediscriminării, a măsurilor prevăzute de lege nu îndeplinește cerințele de claritate, accesibilitate și previzibilitate, întrucât din redactarea propusă nu rezultă nici care este definiția principiului nediscriminării avut în vedere de art. 5 alin. (5), la care se face trimiterea, și nici care anume măsuri sunt avute în vedere.

În context, menționăm că o parte dintre respectivele măsuri sunt prevăzute în cuprinsul unor norme care stabilesc obligații a căror nerespectare este stabilită drept contravenție potrivit art. 9, instituindu-se astfel reglementări paralele.

Se impune reanalizarea textului, sub acest aspect, și reformularea sa corespunzătoare.

La **lit. e)**, stabilirea drept contravenție a nerespectării obligației operatorului economic de a face dovada îndeplinirii obligațiilor „prin proceduri interne și documente justificative” are ca efect, în realitate,

aplicarea a două sancțiuni pentru aceeași faptă. Astfel, operatorul economic va fi sancționat de două ori - o dată pentru că nu și-a îndeplinit obligația și o dată pentru că nu poate face dovada îndeplinirii acesteia. O astfel de soluție legislativă reprezintă o încălcare a principiului *non bis in idem*, consacrat de art. 5 alin. (7) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare și nu poate fi acceptată.

5.15. La **art. 10 alin. (2)**, semnalăm că soluția legislativă preconizată este insuficient de precisă, deoarece în text nu este prevăzut de când începe să curgă termenul de 12 luni, și nici de la a câta contravenție săvârșită în respectivul termen se aplică sancțiunea contravențională complementară.

5.16. Semnalăm că nu sunt respectate prevederile art. 24 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „(1) *Soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare pentru a se evita lacunele legislative*”.

În acest sens, menționăm că, în actuala redactare, soluțiile legislative preconizate sunt incomplete, deoarece nu sunt prevăzute norme tranzitorii prin care să se stabilească soluții pentru situația examenelor sau concursurilor care sunt în curs de desfășurare, astfel încât să se reglementeze dacă acestea sunt și rămân supuse dispozițiilor legale care le-au instituit.

Precizăm că, potrivit prevederilor art. 26 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în cazul în care prin noua reglementare sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări, sunt necesare soluții legislative pentru situații tranzitorii.

Cu privire la normele tranzitorii, precizăm că, în paragrafele 31 și următoarele din **Decizia nr. 402 din 19 septembrie 2024**¹⁰, cu privire la normele intertemporale (tranzitorii), Curtea Constituțională a reținut că dispozițiile tranzitorii cuprind măsurile ce se instituie cu privire la derularea raporturilor juridice născute în temeiul vechii reglementări care urmează să fie înlocuită de noul act normativ și trebuie să asigure, pe o perioadă determinată, corelarea celor două reglementări, astfel

¹⁰ Publicată în Monitorul Oficial nr. 15 din 10.01.2025.


încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc și să evite retroactivitatea acestuia sau conflictul între norme succesive¹¹. Rolul normei tranzitorii este acela de a corela vechea reglementare cu noua reglementare, prin stabilirea unor măsuri referitoare la raporturile juridice apărute în temeiul vechii reglementări menite să evite retroactivitatea noii reglementări sau conflictul între normele succesive.

Obligația de a corela cele două reglementări, „*astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc*”, are ca scop inclusiv evitarea hiatusului normativ cu privire la materia reglementată, legiuitorul fiind obligat să adopte măsurile necesare pentru a preîntâmpina un vid legislativ care poate genera consecințe juridice negative¹².

*

* *

Ca urmare a celor de mai sus, este necesar ca propunerea legislativă să fie reconsiderată în totalitate, atât din punctul de vedere al configurării soluțiilor legislative preconizate, care trebuie să fie în concordanță cu dispozițiile legale în vigoare, cât și din punctul de vedere al exprimării soluțiilor, în acord cu exigențele de tehnică legislativă, în mod clar și precis, fără echivoc.


PREȘEDINTE
Florin IORDACHE

București
Nr. 485/19.05.2026

¹¹ Decizia nr. 134 din 19 martie 2024, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 661 din 10 iulie 2024, paragraful 16.

¹² Decizia nr. 398 din 4 iulie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 869 din 27 septembrie 2023, paragraful 13, sau Decizia nr. 400 din 4 iulie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 942 din 18 octombrie 2023, paragraful 18.