



SECRETARIATUL GENERAL AL GUVERNULUI  
DEPARTAMENTUL PENTRU RELAȚIA CU PARLAMENTUL

Biroul permanent al Senatului

267, 328, 279, 334, 298  
330, 346, 322, 315, 375

Biroul permanent al Senatului

Nr. 6787/2022

Bp. 314

20 iunie 2022

15 IUN 2022

Către:

DOMNUL TIBERIU HORĂȚIU GORUN,  
SECRETARUL GENERAL AL SENATULUI

Ref. la: punctele de vedere ale Guvernului aprobate în ședința Guvernului din data de 08 iunie 2022

STIMATE DOMNULE SECRETAR GENERAL,

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

1. Propunerea legislativă pentru modificarea art. 17 alin. (4) din Legea nr. 160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar (Bp. 149/2022); L 267/2022
  2. Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea art. (18<sup>1</sup>) din Legea educației fizice și sportului nr. 69/2000 (Bp. 220/2022, L. 328/2022);
  3. Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii educației naționale nr. 1/2011 cu modificările și completările ulterioare (Plx. 154/2022, Bp. 314/2022);
  4. Propunerea legislativă privind instituirea unor măsuri de sprijin pentru cetățenii ucraineni proveniți din zona de conflict armat din Ucraina (Plx. 91/2022, Bp. 223/2022); L 299/2022
  5. Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 254 din 19 iulie 2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal (Bp. 229/2022); L 334/2022
  6. Propunerea legislativă pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, cu modificările și completările ulterioare (Bp. 181/2022); L 298/2022
  7. Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică (Bp. 224/2022); L 330/2022
  8. Proiectul de Lege pentru modificarea art. 23 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare (Plx. 187/2022, Bp. 337/2022); L 346/2022
  9. Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale (Bp. 212/2022, L. 322/2022);
  10. Propunerea legislativă "Legea suveranității - Legea pentru protejarea interesului superior și suveran al poporului și al cetățeanului român" (Plx. 79/2022, L. 315/2022).
- Totodată, vă transmitem atașat în copie, punctul de vedere al Guvernului referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii educației naționale nr. 1/2011 (Plx. 138/2022). L 375/2022

Cu deosebită considerație,

NINI SĂPUNARU

SECRETAR DE STAT



PRIM MINISTRU

Grupul permanent al Senatului

L315 / 20 iunie 2022

**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 "Legea suveranității - Legea pentru protejarea interesului superior și suveran al poporului și al cetățeanului român"*, inițiată de domnii deputați PSD Dumitru Coarnă și Daniel-Florin Ghiță împreună cu un grup de parlamentari PNL, PSD, AUR și neafiliați (**Plx. 79/2022, L.315/2022**).

### **I. Principalele reglementări**

Din analiza Expunerii de motive, se poate constata faptul că inițiatorii apreciază necesară „legiferarea unei reglementări unice”, „prin concentrarea și implementarea unor măsuri punctuale menite a consolida suveranitatea națională aparținând poporului român”. În acest sens, se propune modificarea și completarea unor acte normative, după cum urmează:

- *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, cu modificările și completările ulterioare;*
- *Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare;*
- *Legea drepturilor pacientului nr. 46/2003, cu modificările și completările ulterioare;*
- *Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată, cu modificările și completările ulterioare;*
- *Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, republicată, cu modificările și completările ulterioare;*
- *Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare;*
- *Legea nr. 159/2016 privind regimul infrastructurii fizice a rețelilor de comunicații electronice, precum și pentru stabilirea unor măsuri pentru reducerea costului instalării rețelilor de comunicații electronice;*
- *Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare;*
- *Legea nr.135/2010 privind Codul de procedură penală;*

- *Legea nr. 202/1998 privind organizarea Monitorului Oficial al României, republicată, cu modificările și completările ulterioare;*
- *Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, cu modificările și completările ulterioare;*
- *Legea nr. 57/2020 privind gospodărirea durabilă a pădurilor României;*
- *Legea nr. 46/2008 - Codul silvic, republicată, cu modificările și completările ulterioare;*
- *Legea nr.211/2011 privind regimul deșeurilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare;*
- *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrative, cu modificările și completările ulterioare;*
- *Legea nr. 312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României;*
- *Legea nr. 51/1991 privind securitatea națională a României, republicată, cu modificările și completările ulterioare;*
- *Legea nr. 14/1992 privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații, cu modificările și completările ulterioare;*
- *Legea nr. 1/1998 privind organizarea și funcționarea Serviciului de Informații Externe, republicată, cu modificările și completările ulterioare;*
- *Legea nr. 92/1996 privind organizarea și funcționarea Serviciului de Telecomunicații Speciale, cu modificările și completările ulterioare;*
- *Legea nr. 191/1998 privind organizarea și funcționarea Serviciului de Protecție și Pază, cu modificările și completările ulterioare;*
- *Legea apărării naționale a României nr. 45/1994, cu modificările și completările ulterioare.*

## **II. Observații**

1. Cu titlu general, pot fi puse în evidență o serie de vulnerabilități ale acestei inițiative, multe dintre ele reprezentând veritabile vicii de neconstituționalitate extrinsecă, după cum urmează:

2. *Expunerea de motive* are un caracter lacunar, fiind construită, mai degrabă, ca un document/o luare de poziție cu o conotație politică (spre ex., în viziunea inițiatorilor, acest demers legislativ este necesar „*pentru a reda poporului suveranitatea garantată prin Constituție*”). Din conținutul instrumentului de prezentare și motivare lipsesc datele relevante, precum: concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; impactul socioeconomic, precum și impactul financiar; consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, esența recomandărilor primite etc. Sunt nesocotite, astfel, exigențele de tehnică legislativă prevăzute de art. 31 alin. (1) din *Legea nr.24/2000 privind normele de*

*tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare.*

Data fiind amplitudinea efectelor pe care această propunere ar urma să le producă asupra unor numeroase domenii/segmente, pe cât de importante, pe atât de sensibile, considerăm că realizarea unor consultări preliminare era esențială. Or, în *Expunerea de motive* nu se precizează dacă în vederea elaborării inițiativei legislative s-au derulat consultări cu principalii actori implicați - foarte numeroși, de altfel, și din varii paliere ale spectrului economic, social, instituțional etc.

3. Analizând structura inițiativei legislative, se poate constata faptul că ea conține materii eterogene, care nu prezintă o conexiune minimală, de natură să legitimizeze includerea acestor prevederi în cadrul aceluiași act normativ, modificându-se un număr mare de acte normative, cu un puternic impact social și macroeconomic. Astfel, se poate pune în discuție încălcarea prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta sa referitoare la calitatea legii, din perspectiva unicității reglementării în materie. Or, potrivit art. 14 din *Legea nr. 24/2000, republicată, "Reglementările [...] având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ"* [alin. (1)], iar *"un act normativ poate cuprinde reglementări și din alte materii conexe numai în măsura în care sunt indispensabile realizării scopului urmărit prin acest act"*. *Mutatis mutandis*, sunt aplicabile considerentele din cuprinsul *Deciziei Curții Constituționale nr. 61 din 12 februarie 2020*<sup>1</sup>, prin care Curtea a reținut următoarele: „scopul actului normativ analizat nu este unic, ci multiplu subsumat fiecărui domeniu reglementat. (...) Curtea ajunge la concluzia că modificările și completările operate prin legea criticată nu permit nici stabilirea obiectului său unic de reglementare și, implicit, nici determinarea relației de conexitate cu celelalte materii normate. Astfel, legea nu are un singur domeniu de reglementare, ci mai multe, fiecare domeniu păstrându-și individualitatea. Or, o lege nu poate viza decât un singur domeniu de reglementare, precum și domenii aflate în conexitate directă cu acesta”. Cu titlu general, apreciem că sunt create premisele afectării procesului de sistematizare, unificare și coordonare a legislației, contravenindu-se, astfel, *principiului securității raporturilor juridice*, degajat la nivelul jurisprudenței Curții Constituționale<sup>2</sup> pe terenul art. 1 alin. (5) din *Legea fundamentală*. Referitor la *principiul securității juridice*, învederăm faptul că, prin *Decizia nr. 404 din 10 aprilie 2008*, Curtea a statuat că, deși nu este în mod expres consacrat de Constituția României, acest principiu se deduce atât din prevederile art. 1 alin.(3), potrivit cărora România este stat de drept, democratic și social și cele ale art. 1 alin.(5) cu privire la *principiul legalității*, cât și din preambulul *Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*, astfel cum a fost interpretat de *Curtea Europeană a Drepturilor*

<sup>1</sup> referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative

<sup>2</sup> A se vedea, spre exemplu, Deciziile nr. 391/2019; nr. 146/2015; nr. 473/2013; nr. 26/2012 sau nr. 903/2010

*Omului* în jurisprudența sa. Referitor la același principiu, instanța de la Strasbourg a reținut că unul dintre elementele fundamentale ale supremației dreptului este *principiul securității raporturilor juridice*<sup>3</sup>. Totodată, *Curtea Europeană a Drepturilor Omului* a statuat că odată ce statul adoptă o soluție aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență rezonabile pentru a evita pe cât este posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții<sup>4</sup>. Considerăm, de asemenea, că multe dintre măsurile propuse sunt de natură să genereze o nedorită instabilitate legislativă. Spre ex., la art. 14 se preconizează modificarea art. 4 din Legea nr. 57/2020 - act normativ recent, care a avut în vedere o anumită politică legislativă penală în materia gospodăririi durabile a pădurilor României.

4. Suveranitatea populară/națională este doar pretextul invocat de inițiatori, pentru că, în realitate, multe dintre soluțiile normative preconizate (chiar și acelea care, aparent, ar avea ca suport un interes public, general) nu pot fi subsumate conceptului de „*suveranitate*”, în sensul art. 2 din Constituție, astfel cum acesta a fost interpretat și dezvoltat în literatura juridică de specialitate. Astfel, „*suveranitatea populară reprezintă dreptul poporului de a decide asupra sorții sale, de a stabili linia politică a statului și alcătuirea organelor lui, precum și de a controla activitate acestora*”. De esența suveranității naționale este faptul că „*ea aparține națiunii, care însă nu poate să o exercite în mod direct, ci trebuie, cu necesitate, să îi delege exercițiul unor reprezentanți*”. De asemenea, „*expresia suveranității naționale nu poate fi obținută prin însumarea voințelor individuale, ci reprezintă o voință distinctă, presupusă a întregii națiuni și deci indivizibilă*”.<sup>5</sup>

5. Tot dintr-o perspectivă generală, se poate remarca faptul că sub aparența unor (așa-zise) bune intenții (conferirea unei protecții sporite a unor drepturi și libertăți statuate de Constituție), întreaga reglementare propusă poate reprezenta, în fapt, o gravă atingere a libertății de exprimare, a libertății conștiinței, a drepturilor la integritate fizică și psihică, dar și a altor drepturi și libertăți fundamentale.

6. Sunt avansate unele teorii anacronice, care nu țin seama de dinamismul accentuat al fenomenelor sociale, de evoluțiile legislative și jurisprudențiale la nivel intern și/sau în alte ordini juridice. Spre ex., soluția propusă la art. 6 - art. 28 alin. (5) din *Legea nr. 272/2004* vine flagrant în coliziune cu cele statuate în jurisprudența CEDO și a CCR (*Decizia nr. 907/2020*<sup>6</sup>).

<sup>3</sup> A se vedea: Hotărârea din 6 iunie 2005, pronunțată în Cauza Androne împotriva României, paragraful 44, sau Hotărârea din 7 octombrie 2009, pronunțată în Cauza Stanca Popescu împotriva României, paragraful 99

<sup>4</sup> Hotărârea din 1 decembrie 2005, pronunțată în Cauza Păduraru împotriva României, paragraful 92, sau Hotărârea din 6 decembrie 2007, pronunțată în Cauza Beian împotriva României, paragraful 33

<sup>5</sup> A se vedea I. Muraru, E.S. Tănăsescu, în Constituția României. Comentariu pe articole, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2019, p. 23

<sup>6</sup> asupra obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 7 alin. (1) lit. e), introduse prin articolul unic al Legii pentru modificarea art. 7 din Legea educației naționale nr. 1/2011

7. Afirmația potrivit căreia „*serviciile de informații nu mai sunt în slujba poporului român*” nu este fundamentată, întrucât Serviciul de Informații Externe este organul de stat specializat în domeniul informațiilor externe privind securitatea națională și apărarea României și a intereselor sale, precum și componentă a forțelor armate subordonate exclusiv voinței poporului, activitatea sa fiind supusă controlului exercitat de Parlamentul României, organul reprezentativ suprem al poporului român. Astfel, respectarea rigorilor constituționale este garantată prin însuși controlul parlamentar, ce are ca obiectiv verificarea concordanței activității instituției cu Constituția României, republicată, și cu politica statului român.

8. În ceea ce privește art. 1 din propunerea legislativă, apreciem că prevederea interzicerii limitării drepturilor și libertăților fundamentale prin acte administrative normative este inutilă din punct de vedere al fondului legislativ, raportat la conținutul art.53 din Constituția României, republicată, care prevede la alin. (1): „*Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, 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.*”.

Astfel, paralelismul creat prin norma respectivă încalcă dispozițiile art. 16 alin.(4) din *Legea nr.24/2000*, potrivit căreia „*Într-un act normativ emis pe baza și în executarea altui act normativ de nivel superior nu se utilizează reproducerea unor dispoziții din actul superior, fiind recomandabilă numai indicarea textelor de referință. În asemenea cazuri preluarea unor norme în actul inferior poate fi făcută numai pentru dezvoltarea ori detalierea soluțiilor din actul de bază.*”.

9. Art.2 din propunerea legislativă încalcă *principiul ierarhiei actelor normative și interzicerea paralelismelor* reglementate de art.4 și art. 16 din *Legea nr.24/2000* prin reluarea textelor constituționale în cuprinsul *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, cu modificările și completările ulterioare*.

10. Referitor la art.3 din propunerea legislativă, prin care inițiatorii demersului legislativ propun abrogarea *Legii nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare*, precizăm faptul că această soluție normativă nu poate fi susținută în contextul în care reglementarea prevede posibilitatea declarării, prelungirii și încetării stării de alertă pe durata pandemiei de COVID-19, care nu a fost ridicată de Organizația Mondială a Sănătății.

Cu privire la propunerea inițiatorilor privind abrogarea *Legii nr. 55/2020* semnalăm faptul că este necesară rămânerea în vigoare a reglementărilor potrivite

pentru adaptarea combinației de măsuri de intervenție non-farmaceutice care să asigure o apărare în straturi în scopul menținerii unei situații epidemiologice stabile pentru a controla răspândirea și impactul variantelor emergente SARS-CoV-2 cu transmisibilitate crescută.

11. Art.4 din propunerea legislativă, care vizează modificarea *Legii drepturilor pacientului nr.46/2003, cu modificările și completările ulterioare*, încalcă *principiul evitării paralelismului legislativ*, deoarece soluțiile avute în vedere de inițiatori sunt deja prevăzute de *Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

12. Cu privire la art. 4 alin. (2) și art. 9 alin. (7) din propunerea legislativă, facem precizarea că potrivit cadrului normativ specific reprezentat de *Ordonanța Guvernului nr. 137/2000*, prin discriminare se înțelege orice deosebire, excludere, restricție sau preferință, pe bază de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, sex, orientare sexuală, vârstă, handicap, boală cronică necontagioasă, infectare HIV, apartenență la o categorie defavorizată, precum și orice alt criteriu care are ca scop sau efect restrângerea, înlăturarea recunoașterii, folosinței sau exercitării, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale sau a drepturilor recunoscute de lege, în domeniul politic, economic, social și cultural sau în orice alte domenii ale vieții publice. Pentru limitarea răspândirii virusului SARS-CoV-2 au fost stabilite și aplicate măsuri de prevenire și control al riscului care s-au adresat atât persoanelor vaccinate, cât și persoanelor nevaccinate, context în care opinăm că dispunerea măsurilor în discuție nu a reprezentat un caz de discriminare, având în vedere interesul protejării sănătății atât a persoanelor care pot intra în contact cu persoana neimunizată nici activ (prin vaccinare), nici pasiv (prin trecerea prin boală), cât și, implicit, a persoanei nevaccinate care dorește să aibă acces în spațiile publice supraaglomerate. De altfel, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a permis, în jurisprudența sa, statelor membre dreptul de a justifica o anumită ingerință în exercitarea drepturilor fundamentale, în măsura în care această ingerință este recunoscută printr-o lege accesibilă, clară și previzibilă, urmărește un scop legitim și este necesară și proporțională într-o societate democratică.

În context, se impune a fi evidențiat și faptul că, pe rolul instanțelor de judecată din România, se află un număr mare de dosare civile, având ca obiect „*anulare act administrative*” - hotărâri ale Comitetului Național pentru Situații de Urgență și hotărâri ale Guvernului, în care reclamanții nu au avut câștig de cauză deoarece susțineau că erau discriminați dacă nu aveau posibilitatea de a prezenta certificatul digital al Uniunii Europene privind COVID, reglementat la nivel național prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.68/2021 privind adoptarea unor măsuri pentru punerea în aplicare a cadrului european pentru eliberarea,*

verificarea și acceptarea certificatului digital al Uniunii Europene privind COVID pentru a facilita libera circulație pe durata pandemiei de COVID-19, întrucât nu îndeplinesc condițiile acestuia. În niciuna dintre aceste hotărâri civile, instanțele de judecată nu au constatat că ar exista discriminare într-o astfel de situație.

13. Apreciem, de asemenea, că soluțiile normative cuprinse la art.5-29 din propunerea legislativă vin în contradicție cu legislația în vigoare care reglementează comercializarea medicamentelor în regim special, informarea pacientului sau prevăd dispoziții nefundamentate legal sau științific pentru modificarea unor legi organice precum *Legea nr.95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr.51/1991 privind securitatea națională a României, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Codul penal și Codul de procedură civilă.*

14. Având în vedere propunerea de modificare și completare a *Legii 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, cu modificările și completările ulterioare*, precizăm că acest act normativ are în vedere asigurarea cadrului legal general și național, privind respectarea, promovarea și garantarea drepturilor copilului. Astfel, legea-cadru privind protecția și promovarea drepturilor copilului reprezintă și o transpunere în legislația internă a prevederilor Convenției ONU cu privire la drepturile copilului, având în vedere obligațiile ce revin țării noastre în calitate de stat semnatar al acestui document internațional de referință în materie. Dreptul copilului la identitate este consacrat și de articolele 7 și 8 din Convenția ONU cu privire la drepturile copilului. Astfel, art. 7 din Convenție stipulează următoarele: copilul se înregistrează imediat după nașterea sa și are, prin naștere, dreptul la un nume, dreptul de a dobândi o cetățenie și, în măsura posibilului, dreptul de a-și cunoaște părinții și de a fi îngrijit de aceștia. Se impun, așadar, anumiți pași ce trebuie făcuți încă de la momentul nașterii pentru a stabili identitatea mamei și a tatălui său, cu alte cuvinte, pentru stabilirea filiației în raport cu aceștia. Apoi articolul stipulează în mod clar că, în măsura posibilului, copilul trebuie să fie îngrijit de părinții săi. Cunoașterea trecutului lor și al familiilor lor îi ajută pe copii să-și definească identitatea. De aceea ei au nevoie de tot sprijinul pe care îl pot primi pentru a-și identifica părinții și/sau familia lărgită. Au dreptul să știe cine le sunt părinții și să aibă acces la dosarele lor de îndată ce își exprimă dorința de a fi informați despre originile și mediul din care fac parte.

Articolul 8 al Convenției ONU cu privire la drepturile copilului se referă la aspecte ce țin de păstrarea identității copilului. El prevede că statele părți „se obligă să respecte dreptul copilului de a-și păstra identitatea, inclusiv cetățenia, numele și relațiile familiale, așa cum sunt recunoscute de lege, fără nici o imixtiune ilegală”. Când copilul este lipsit de aceste elemente, este de datoria statului să asigure „asistența și protecția corespunzătoare, pentru ca identitatea



acestui să fie restabilită cât mai repede posibil". O transpunere a acestor prevederi în legislația română este realizată și prin intermediul *Legii nr. 119/1996, republicată, cu modificările ulterioare*, care precizează că în situația în care declarația de naștere a copilului s-a făcut după trecerea unui an de la nașterea sa există posibilitatea întocmirii actului de naștere în baza unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile care să conțină toate datele necesare întocmirii actului de naștere a copilului.

Prevederile art. 9 ale *Legii nr. 272/2004*, reprezintă în fapt recunoașterea importanței individuale a copilului și a statutului juridic al acestuia. Dacă un copil nu este înregistrat imediat după naștere există pericolul discriminării și marginalizării acestuia. Practic, înregistrarea copilului reprezintă prima recunoaștere oficială a existenței sale de către stat și instrumentul pentru asigurarea altor drepturi ale copilului. Orice deficiență în procesul de înregistrare a nașterii copilului poate determina privarea acestuia de asigurarea măsurilor de protecție.

Deși potrivit dispozițiilor alin. (3) al articolului menționat, părinții au dreptul de a alege numele și prenumele copilului, aceste prevederi trebuie să fie coroborate și cu dispozițiile *Legii nr. 119/1996* care precizează în mod expres că ofițerul de stare civilă poate să refuze înscrierea în certificatul de naștere a unor prenume care sunt formate din cuvinte indecente, ridicole ori altele asemenea, de natură a afecta ordinea publică și bunele moravuri sau interesele copilului, după caz, părinții putând opta pentru un nume corespunzător. În ceea ce privește dreptul copilului la păstrarea cetățeniei române, precizăm că *Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, a prevăzut, în mod expres, că cetățenia română nu poate fi retrasă persoanei care a dobândit-o prin naștere.

Așa cum se poate observa, elementele constitutive ale identității copilului, așa cum sunt ele definite de Convenția ONU cu privire la drepturile copilului, preluate în *Legea cadru privind protecția și promovarea drepturilor copilului* sunt numele, cetățenia și dreptul de a-și cunoaște părinții.

Identitatea sexuală biologică nu este element constitutiv al identității copilului. Identitatea din punct de vedere al stării civile nu poate fi astfel confundată cu aspectele care țin de identitatea sexuală a unei persoane, astfel încât reglementarea sa în cadrul *Legii-cadru privind protecția și promovarea drepturilor copilului* nu este oportună.

Individualizarea persoanei în familie și societate se realizează prin mențiuni în actele de stare civilă referitoare la locul nașterii, vârsta, căsătorie, filiație, sex, astfel că, în orice moment, orice persoană are configurat un anumit statut juridic corespunzător acestor elemente. În ceea ce privește sexul persoanei, există o lege naturală, expresie a unei percepții congenitale și independentă de educație, potrivit căreia, toți copiii se pot identifica de la naștere ca fiind bărbați sau femei (sex biologic), orice modificare în acest sens neputând fi făcută fără existența unei hotărâri judecătorești. În raport cu acest aspect, legislația civilă în materie

cuprinde suficiente garanții care să asigure protecția copiilor din această perspectivă.

În ceea ce privește completarea art. 28 cu un noul alineat (5), potrivit căruia *"Este interzisă punerea la dispoziția copiilor sub vârsta de 18 ani a oricăror informații sau materiale care promovează abaterea de la identitatea sexuală biologică, reassignarea de gen și homosexualitatea"*, apreciem că aceste reglementări nu pot fi incluse într-o lege care stabilește cadrul general privind respectarea drepturilor fundamentale ale copilului. În mod similar, propunerea privind *"derularea sistematică în unitățile școlare, cel puțin o dată pe semestru, de programe de educație pentru viață, inclusiv de educație sexuală pentru copiii de peste 14 ani, în vederea prevenirii contactării bolilor cu transmitere sexuală și a gravidității minorelor"*, apreciem că nu poate face obiectul de reglementare al Legii 272/2004. Având în vedere că aceasta vizează în mod explicit activități care ar urma să se deruleze în unitățile școlare, apreciem că ele trebuie să se regăsească în legislația specifică domeniului educației.

15. La art. 6 se propune completarea art. 9 din *Legea nr. 272/2004* cu un alineat care să prevadă că *"Identitatea sexuală biologică a copilului dobândită la naștere nu se poate modifica până la vârsta de 18 ani."* De asemenea, se preconizează introducerea unui alineat (5) în structura art. 28 din lege, prin care să se interzică *"punerea la dispoziția copiilor sub vârsta de optsprezece ani a oricăror informații sau materiale care promovează abaterea de la identitatea sexuală biologică, reassignarea de gen și homosexualitatea"*. În ceea ce privește posibilitatea unei persoane de a-și modifica identitatea sexuală biologică dobândită la naștere, aceasta este recunoscută ca atare, fiind inclusă, de altfel, și în *Ghidul privind clasificarea bolilor al Organizației Mondiale a Sănătății*<sup>7</sup>. Includerea incongruenței de gen în ICD-11 are, în opinia noastră, drept obiectiv asigurarea accesului persoanelor transgender la asistență medicală în sprijinul afirmării genului. De asemenea, includerea acestor aspecte în ICD-11<sup>8</sup> privește și

---

<sup>7</sup> „International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems (ICD-11) has redefined gender identity-related health, replacing diagnostic categories like ICD-10's "transsexualism" and "gender identity disorder of children" with "gender incongruence of adolescence and adulthood" and "gender incongruence of childhood", respectively. Gender incongruence has thus broadly been moved out of the "Mental and behavioural disorders" chapter and into the new "Conditions related to sexual health" chapter. This reflects evidence that trans-related and gender diverse identities are not conditions of mental ill health, and classifying them as such can cause enormous stigma.", disponibil la: [https://www.euro.who.int/en/health-topics/health\\_determinants/gender/gender-definitions/whoeurope-brief-transgender-health-in-the-context-of-icd-11](https://www.euro.who.int/en/health-topics/health_determinants/gender/gender-definitions/whoeurope-brief-transgender-health-in-the-context-of-icd-11).

<sup>8</sup> „The diagnosis "transsexualism" first appeared in 1975 in the International Classification of Diseases (ICD)-9 and subsequently in the DSM-III in 1980. In newer versions the term transsexualism was abandoned. DSM-5 describes gender dysphoria (GD) as the significant distress stemming from the incongruence between assigned gender (usually at birth, based on biological sex) and the experienced gender (the feeling of being male, female, or otherwise). More recently, ICD-11 has defined gender incongruence (GI) as a marked and persistent incongruence between an individual's experienced gender and the assigned sex, which often leads to a desire to "transition," in order to live and be accepted as a person of the experienced gender. (...) More recently, ICD-11 decided to no longer classify GI in the chapter of "mental and behavioral disorders," but to move it towards the category "conditions related to sexual health". During recent years, the WHO had been urged to remove this classification of GI as a mental disorder. One reason for the advocacy was the stigmatization that arises from designating any condition as a mental disorder. Such diagnosis can exacerbate problems for transgender individuals in accessing health services, especially services not considered as mental health services. Moreover, even in countries that recognize the need for transgender health care, where professionals with relevant expertise are available,

recunoașterea legăturilor dintre identitatea de gen, comportamentul sexual, expunerea la violență și infecțiile cu transmitere sexuală. Problematika sensibilă a genului/identității de gen a format obiectul a numeroase cauze pe rolul *Curții Europene a Drepturilor Omului* (CEDO), chiar dacă instrumentul juridic european pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale nu reglementează expres aceste noțiuni. Lipsa unor norme exprese nu a împiedicat, însă, CEDO să statueze asupra conceptelor menționate, să constate evoluțiile sociale sub acest aspect, cu consecința reținerii, în mod corespunzător, de obligații ale statelor, în special cu referire la principiul egalității și respectarea dreptului la viață privată (care cuprinde în sfera sa și identitatea de gen a persoanei). Un alt domeniu al identității de gen, semnificativ în privința evoluțiilor, deopotrivă la nivel jurisprudenciale și al legislațiilor naționale, se referă la situația persoanelor transsexuale/transgender. Jurisprudența CEDO s-a dezvoltat, în acest sens, de la considerentele Curții în sensul că este conștientă *"de gravitatea problemelor care afectează transsexualii și de suferința lor"* și recomandarea de *"examinare constantă a măsurilor corespunzătoare, având în vedere în special evoluția științei și a societății"* (pct. 47 din Hotărârea din 17 octombrie 1986, pronunțată în Cauza Christine Goodwin Rees împotriva Regatului Unit), la constatarea încălcării art. 8 (dreptul la respectarea vieții private și de familie) din Convenție într-o cauză având ca obiect recunoașterea persoanelor transsexuale (a se vedea din Hotărârea din 25 martie 1992 pronunțată în Cauza B. împotriva Franței) unde, observând că în Franța multe acte oficiale au scos la iveală *"o discrepanță între sexul legal și sexul aparent al unui transsexual"* (art. 59 din hotărâre), care apărea și în actele aferente contribuțiilor sociale și în statul de salarii, CEDO a hotărât că refuzul de a modifica registrul de stare civilă în privința sa a pus-o pe reclamantă *"într-o situație cotidiană care nu era compatibilă cu respectul datorat vieții sale private"*.

Relativ recent, prin hotărârea din 19.01.2021, pronunțată în cauza X și Y (cererile nr. 2145/16 și 20607/16), România a fost condamnată pentru încălcarea art. 8 din Convenție *"pe motivul lipsei unei proceduri clare și previzibile de recunoaștere juridică a identității de gen care să permită schimbarea sexului și, prin urmare, a numelui sau a codului numeric personal în documentele oficiale rapid, în mod transparent și accesibil (supra, pct. 157). În plus, refuzul autorităților naționale de a recunoaște identitatea masculină a reclamantilor în absența unei intervenții chirurgicale de conversie sexuală a dus în speță la o ruptură a echilibrului just pe care statul este obligat să îl mențină între interesul general și interesele reclamantilor (supra, pct. 165)." Raportat la aceste coordonate, se poate constata faptul că, prin soluțiile promovate, inițiativa legislativă nu este racordată recentelor evoluții legislative și jurisprudenciale, fiind*

---

insurance companies often exclude coverage for transgender health care. At the same time, the absence of a diagnosis could render access to transgender health care even more difficult. Therefore, a diagnosis was retained in ICD-11." A se vedea, *"Psychiatry and sexual Medicine. A Comprehensive Guide for Clinical Practitioners"*, Michal Lew-Starowicz, Annamaria Giraldi, Tillmann H. C. Krüger (Editors), Ed. Springer, p. 417.419.

avansate teorii anacronice în materie, de natură să vulnerabilizeze reglementarea internă, inclusiv prin raportare la standardele de convenționalitate trasate gradual de către Curtea de la Strasbourg. Acestea au fost receptate în mod adecvat și la nivelul jurisprudenței CCR, iar ignorarea celor statuate prin deciziile CCR conduce la încălcarea art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală, prin care se consacră caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții. Astfel, prin *Decizia nr. 907/2020*, Curtea a arătat că „*Evoluțiile legislative și jurisprudențiale din România, ale normelor adoptate la nivelul Consiliului Europei și al UE și ale jurisprudenței dezvoltate de CEDO și CJUE demonstrează că distincția între sex și gen și sfera de cuprindere mult mai largă și mai complexă a acesteia din urmă sunt recunoscute în instrumentele menționate de mai multe decenii. În acest context, interzicerea în mediul educational organizat a oricărei activități menite cunoașterii acestei problematici apare aproape anacronică, de natură a suprima accesul la informații și, prin aceasta, accesul la educație, vizând un fenomen psiho-social recunoscut deopotrivă în legislație și jurisprudență*” - parag. 86. Prin aceeași decizie, Curtea a apreciat că „*Interzicerea accesului la învățatură și impunerea opiniei statului în sensul arătat nu slujesc asumării conștiente a unui sistem de valori necesare pentru împlinirea și dezvoltarea personală, constituind, totodată, o veritabilă încălcare a egalității de șanse, câtă vreme tinerilor din România, cetățeni ai Uniunii Europene, li se interzice în țară să cunoască/exprime opinii/studieze o anumită sferă de probleme și teorii. Problematika identității de gen este prezentă nu doar în debaterile teoretice, ci și în legislații și într-o bogată jurisprudență la nivel european, iar interzicerea informării cu privire la aceasta apare ca o încălcare nejustificată a accesului egal la educație al tinerilor din România*” - par. 88.

16. Referitor la art. 7, vizând completarea art. 64 din *Codul civil*, menționăm următoarele:

a. În primul rând, este dificil, dacă nu imposibil, de realizat o legătură logică între obiectul (declarat al) inițiativei legislative, și anume acela de a consolida suveranitatea națională a poporului român - aceasta și în lipsa unor explicații, măcar la nivel minimal, în instrumentul de prezentare și motivare a inițiativei legislative parlamentare, și propunerea de completare a *Codului civil*.

În al doilea rând, *Codul civil* este, după cum se știe, un instrument legislativ esențialmente și eminentemente cu pronunțat caracter general; tocmai pentru acest motiv, la edictarea dispozițiilor art. 64 din *Codul civil* legiuitorul s-a mărginit, în mod firesc, aproape natural, să contureze, cu titlu de principiu, de postulat, tezele diriguitoare ale inviolabilității corpului uman și ale drepturilor la integritate fizică și psihică, ca drepturi (extrapatrimoniale) ale personalității - *iura in persona ipsa* (în același timp, fiind consacrate, urmând modelul *Codului civil elvețian*, și unele mijloace specifice de apărare a acestor drepturi). Așa fiind, propunerea de completare a dispozițiilor art. 64 formulată de inițiatori, care are drept obiectiv să contureze unele ipoteze particulare, de detaliu, ale unor potențiale atingeri aduse

drepturilor mai sus amintite nu ar putea, credem, să-și găsească locul într-o reglementare generală, cum este *Codul civil* (stau mărturie, în acest sens, și reglementările de drept comun în materie civilă ale altor state care consacră, la rândul lor, tot într-o manieră generală și utilizând o tehnică asemănătoare, unele drepturi extrapatrimoniale și care au constituit sursă de inspirație pentru legiuitorul autohton - e.g.: *Codul civil* Quebec sau *Codul civil* francez). De altfel, drepturile la integritate fizică și psihică constituie nu numai principii generale de drept civil, acestea regăsindu-se consacrate, în primul rând, în Constituție, dar și - implicit sau explicit - la nivelul unor reglementări internaționale. Desigur, deși formulările cuprinse în *Constituție* sau în *Codul civil* au caracter general, garantarea acestor drepturi capătă eficiență în cuprinsul altor acte normative (spre exemplu, prin incriminarea în *Codul penal* a unor fapte îndreptate asupra integrității corporale sau a sănătății sau prin consacrarea regulilor în materia prelevării și transplantului de organe în *Legea nr. 95/2006*). Concluzionând, din perspectiva integrării dispozițiilor propuse în cuprinsul art. 64 din *Codul civil*, apreciem că o astfel de intervenție ar fi vătămătoare pentru conținutul și coerența acestui text de lege, fiind, deci, pe cale de consecință, neavenită.

b. Cât privește conținutul normelor propuse, este lesne de remarcat că acestea nu îndeplinesc cerințele de claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate, proprii oricărui text de lege, sens în care ne mărginim să redăm câteva exemple edificatoare de sintagme utilizate de inițiatori, care fac de prisos alte comentarii sau analize: *să crească, să scadă sau să perturbe integritatea fizică sau mentală a persoanei, intervenție asupra conexiunilor neuronale, intruziune la nivelul creierului prin utilizarea neuro-tehnologiei, manipularea activității neuronale sau continuitatea psihologică și psihică a persoanei*. Nu putem să nu remarcăm și că inițiativa legislativă face referire, în continuare, la noțiunea de persoană pusă sub interdicție judecătorească, nefiind cunoscute de către inițiatori, nici recente evoluții ale practicii Curții Constituționale în materie și nici demersul legislativ în domeniu inițiat de Guvern, aflat actualmente în dezbateri parlamentară, în stadiu avansat<sup>9</sup>.

17. Cu privire la propunerea de la art. 8 - modificarea art. 5 din *Legea nr. 159/2016*, subliniem următoarele:

a. Prevederile nou introduse nu se corelează cu obiectul de reglementare al legii în ansamblul său, având în vedere că beneficiul legal al furnizorilor de rețele de comunicații publice, acordat în modalitatea exercitării unei servituți legale de trecere asupra fondurilor aservite, urmează a fi eliminat din fondul reglementării, fără ca legiuitorul să se preocupe asupra celorlalte operațiuni legislative conexe și necesare de amendare a actului normativ de bază. În acest sens, apreciem că odată adoptată norma în cauză, acest fapt va avea implicații majore asupra manierei de aplicare și interpretare a legii în ansamblu său, de vreme ce accesul furnizorilor de rețele de comunicații publice se va realiza doar condiționat de obținerea acordului

<sup>9</sup> [https://senat.ro/legis/lista.aspx?nr\\_cls=L541&an\\_cls=2021](https://senat.ro/legis/lista.aspx?nr_cls=L541&an_cls=2021)

în scris al titularilor dreptului de proprietate privată, în timp ce toate celelalte dispoziții ale *Legii nr. 159/2016* vor purta în continuare rațiunea în scopul cărora au fost edictate, având la bază asigurarea dreptului de acces în temeiul legii. *(titularii fondurilor aservite se notifică, iar în caz de refuz de acces asupra proprietății private, furnizorul urmează a solicita dreptul de trecere în fața instanței de judecată, putând uzita inclusiv de mecanismul ordonanței președințiale, în virtutea dispozițiilor art. 14 din actul normativ susmenționat).* Ca atare, semnalăm că maniera de reglementare este de natură să genereze incertitudine juridică, prin raportare la garanția fundamentală instituită la nivelul prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție, întrucât conținutul dreptului de acces al furnizorilor de rețele publice de comunicații electronice urmează a se raporta la modalități de exercitare care se exclud una pe cealaltă. În plus, remarcăm faptul că maniera de redactare este deficitară, întrucât normele de tehnică legislativă referitoare la *integrarea proiectului de act normativ în ansamblul legislației* statuează că „*proiectul de act normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației*”, scop în care „*proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune*”, aspect care nu rezultă din tehnica de redactare a inițiativei legislative. În acord cu cele menționate anterior stau și argumentele dezvoltate de către CCR în cadrul jurisprudenței sale recente, prin care a fost sancționată maniera distorsionantă de reglementare a legiuitorului, reținându-se următoarele considerente: *Principiul securității juridice este instituit, implicit, de art. 1 alin.(5) din Constituție și exprimă în esență faptul că cetățenii trebuie protejați contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă s-o creeze, impunând ca legea să fie accesibilă și previzibilă*<sup>10</sup>.

b. Totodată, întrucât orice reglementare nouă ce implică un efect novator asupra dispozițiilor celei vechi (în sensul că îi impune aplicabilitatea efectelor juridice și situațiilor juridice constituite înainte de intrarea ei în vigoare) va genera premisele creării unui conflict de legi în timp, precizăm că acest aspect va determina, de asemenea, și incidența metodei de soluționare a acestui conflict, respectiv analiza reglementării prin raportare la necesitatea respectării art. 15 alin.(2) din Constituție. Ca atare, având în vedere reconfigurarea pe deplin a regimului juridic aplicabil *dreptului de trecere*, apreciem ca fiind necesară introducerea unor norme tranzitorii în scopul delimitării temporale a modalității ambivalente de exercitare a acestuia.

18. Referitor la propunerea de la **art. 9**, de modificare și completare a *Legii nr. 286/2009*, formulăm următoarele observații:

- Cu privire la introducerea unui nou articol în Codul penal, art. 195<sup>1</sup> (perturbarea sau modificarea integrității fizice sau mentale) (*art. 9 pct. (1) din inițiativa legislativă*), precizăm următoarele:

<sup>10</sup> Decizia nr. 51 din 25 ianuarie 2012 sau Decizia nr. 240 din 3 iunie 2020, paragraful 105

a. În primul rând, este de observat formularea aproximativă a textului, acesta nerespectând cele mai elementare rigori pentru redactarea unui act normativ (astfel cum acestea sunt reglementate în cuprinsul Legii nr. 24/2000 și dezvoltate în jurisprudența cunoscută a instanței de contencios constituțional). Textul propus a fi introdus în Codul penal utilizează o serie de termeni nedefiniți (spre exemplu, „*perturbare*”, „*manipulare*”, „*accesarea activității neuronale*” etc.), terminologia folosită conducând la o serie de ipoteze absurde și/sau ridicole în care este, practic, negată orice influență pozitivă ori negativă asupra persoanelor, deși de esența organizării indivizilor în societate este exact acest schimb de informații, idei etc.;

Construcția textului apare ca fiind realizată cu ignorarea unor reguli elementare în ceea ce privește semantica limbii române (spre exemplu, „*integritatea individuală mentală*”), respectiv existența unor legături logice, coerente și raționale între noțiunile utilizate, abordare deficitară care face imposibilă analizarea unui astfel de text prin raportare la rigorile și standardele elaborării unui text în materie penală, textul netrecând un examen al limbii române și al minimeia coerente, inerentă, de altfel, oricărei comunicări și, mai ales, a celei efectuate în scris.

b. Astfel, în legătură cu alin. (1), potrivit *Dicționarului explicativ al limbii române* (în continuare, DEX), substantivul „*perturbare*” are următorul înțeles: „*1. Deranjament, tulburare în starea sau în mersul firesc al unui lucru, al unui fenomen. 2. împiedicare, modificare, deranjament în funcționarea normală a unui sistem tehnic, a unui organism etc.*”

Din această perspectivă, a semnificației proprii a cuvintelor utilizate de inițiatorii propunerii, nu înțelegem cum anume poate o persoană (ființă socială, prin excelență), să nu fie „*perturbată*” de factori exteriori (spre exemplu, nepromovarea unui examen sau a unui interviu pentru angajare, pierderea locului de muncă, faptul că i-a fost sustrasă o sumă de bani din portofel, izbucnirea unui război de agresiune în țară ori în țările vecine etc.) și, mai ales, nu înțelegem cum poate să își exprime acea persoană un „*consimțământ scris, expres, informal și liber exprimat*”, prin ipoteză exprimat în prealabil. Mai mult decât atât, în ipoteza lipsei unui astfel de consimțământ (ipoteză, desigur, absurdă, pentru că ar presupune abilitatea persoanelor de a cunoaște în mod cert viitorul și de a se pronunța, în avans, cu privire la permisiunea suportării unor „*perturbări*”), cine este subiectul activ al infracțiunii (care, de altfel, prevede o pedeapsă absurdă, total nejustificată rațional, respectiv închisoarea de la 5 la 10 ani). Cine va răspunde în cazul în care persoana, spre exemplu, nu promovează un interviu de angajare sau față de care se dispune șomajul/șomajul tehnic? Angajatorul? Societatea care a organizat recrutarea? Statul, prin Ministerul Finanțelor? Trebuie amintită, de asemenea, suprapunerea normei propuse cu alte infracțiuni cuprinse în Codul penal (Capitolul II. Infracțiuni contra integrității corporale sau sănătății, și Capitolul VI. Infracțiuni contra libertății persoanei). Astfel, în cazul în care are loc o „*perturbare a integrității individuale fizice sau mentale*” urmare săvârșirii

unei fapte de loviri sau alte violențe, de vătămare corporală ori de amenințare, infracțiuni deja sancționate prin art. 193, 194 și 206 Cod penal, care va fi regimul sancționator? Se vor reține aceste infracțiuni (considerate specii ale noii infracțiuni de la art. 195<sup>1</sup>)? Se va reține numai infracțiunea nou introdusă la art. 195<sup>1</sup>? Vor fi aplicate regulile concursului de infracțiuni?

c. Referitor la alin. (2), autorii inițiativei legislative incriminează fapta „*de a deține sau a folosi orice sistem sau dispozitiv al cărui scop este accesarea sau manipularea activității neuronale, de a accesa sau manipula activitatea neuronală a persoanei, precum și orice intervenție asupra conexiunilor neuronale sau intruziune la nivelul creierului, într-un mod invaziv sau neinvaziv, în lipsa consimțământului scris, expres, informat și liber exprimat al persoanei*”, această infracțiune urmând a fi sancționată cu o pedeapsă similară celei pentru infracțiunea de omor (art. 188 Cod penal, care prevede că „*uciderea unei persoane se pedepsește cu închisoarea de la 10 la 20 de ani*”). Subliniem faptul că textul alin. (2) nu face nicio delimitare conceptuală cu privire la variantele alternative de săvârșire a infracțiunii, iar în lipsa unor asemenea delimitări textul urmând a se aplica în toate situațiile, potrivit sensului comun al cuvintelor utilizate. Astfel, potrivit textului alin. (2), subiect activ al infracțiunii sunt, *inter alia*, organizatorii de spectacole (teatru, operă etc.), posturile radio, TV, mass-media etc., în condițiile în care activitatea acestor organizații presupune deținerea unor dispozitive specifice și presupune, de asemenea, în mod necesar, accesarea activității neuronale a utilizatorilor, consecința putând fi modificarea ideilor/opiniilor reflectate la nivelul conexiunilor neuronale. De esența unei persoane este existența unei activități neuronale. Potrivit DEX, substantivul „*neuron*” are următorul înțeles: „*Element structural și funcțional de bază al sistemului nervos compus dintr-un corp celular protoplasmatic, care conține un nucleu, și din prelungiri protoplasmatic*”. Accesarea acestor activități neuronale este chiar fundamentul evoluției omului în particular și, prin extensie, a societății în ansamblu.

De altfel, chiar promovarea și popularizarea prezentei inițiative legislative<sup>11</sup> are drept scop accesarea activității neuronale a cetățenilor, ceea ce ar avea drept consecință, în opinia inițiatorilor, pedepsirea acestora pentru săvârșirea infracțiunii prevăzute la art. 195<sup>1</sup> Cod penal, aspect ce reflectă, în opinia noastră, absurdul acestei propuneri. Cât timp textul alin. (2) nu precizează în mod clar și previzibil care este semnificația acelor *verbum regens* utilizate în text, nu se poate presupune că textul are în vedere (posibil) numai realizarea de operații clandestine/tratamente experimentale etc. Și chiar dacă am accepta o astfel de interpretare, nu este clar cum va proceda personalul medical în cazul în care s-ar impune realizarea unor intervenții (chirurgicale) de urgență, când pacientul nu este conștient ori nu își poate exprima un consimțământ valabil, dacă o astfel de intervenție ar fi necesară pentru salvagardarea sănătății ori vieții respectivei

<sup>11</sup> Spre exemplu, prin informația prezentată în cuprinsul site-ului <https://vremsuveranitate.ro/>.



persoane. În concluzie, nu poate fi susținută introducerea art. 195<sup>1</sup> în Codul penal.

- Cu privire la completarea art. 197 (relele tratamente aplicate minorului) din Codul penal<sup>12</sup> (*art. 9 pct. (2) din inițiativa legislativă*), cu două noi alineate, alin. (2) și (3), precizăm următoarele:

Referitor la propunerea de incriminare a faptei de a determina minorul care nu a împlinit vârsta de 18 ani să își modifice identitatea sexuală biologică dobândită la naștere, observăm faptul că o astfel de incriminare nu este în niciun fel justificată ori argumentată în *Expunerea de motive* a proiectului. Nu sunt, de asemenea, prezentate niciun fel de premise care au generat nevoia represiunii penale și nici cum anume este respectat principiul *ultima ratio* în materie penală. Reglementarea pare să ignore și reglementările generale în domeniul sănătății. Astfel, potrivit art. 661 din *Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, „Vârsta legală pentru exprimarea consimțământului informat este de 18 ani. Minorii își pot exprima consimțământul în absența părinților sau reprezentantului legal, în următoarele cazuri: a) situații de urgență, când părinții sau reprezentantul legal nu pot fi contactați, iar minorul are discernământul necesar pentru a înțelege situația medicală în care se află; b) situații medicale legate de diagnosticul și/sau tratamentul problemelor sexuale și reproductive, la solicitarea expresă a minorului în vârstă de peste 16 ani.” Se poate observa că numai în anumite situații de excepție persoanele minore (doar cele peste 16 ani) își pot exprima un consimțământ informat - soluție excepțională motivată, pe de o parte, de acordarea unei anumite independențe minorului care a împlinit vârsta de 16 ani și, deci, se apropie de împlinirea vârstei la care poate lua decizii singur, iar, pe de altă parte, de faptul că decizia în aceste privințe este totuși una legată în mod indisolubil de intimitatea persoanei în cauză sau, după caz, de o dublă condiționare: imposibilitatea exprimării consimțământului părintelui/reprezentantului legal și verificarea (în fapt) a discernământului minorului. În toate celelalte cazuri, regula (de drept comun) este aceea potrivit căreia consimțământul pentru a fi supus la metode de prevenție, diagnostic și tratament, cu potențial de risc pentru pacient, după explicarea lor de către medic, medic stomatolog, asistent medical/moașă, este dat de către părinți sau reprezentantul legal. Deci, din această perspectivă apare ca lipsită de finalitate vreo acțiune de determinare de genul celor incluse în textul inițiativei, și, în cazul alin. (3), norma de incriminare apare ca fiind lipsită de logică, în condițiile în care pentru ca aceste intervenții să poată fi realizate este necesar, în principiu, acordul părinților/reprezentantului/ocrotitorului legal, operând, așadar, un transfer al deciziei de la persoana minorului - persoană aflată în formare la cel care exercită

---

<sup>12</sup> în prezent având următorul cuprins: „Art. 197. Relele tratamente aplicate minorului Punerea în primejdie gravă, prin măsuri sau tratamente de orice fel, a dezvoltării fizice, intelectuale sau morale a minorului, de către părinți sau de orice persoană în grija căreia se află minorul, se pedepsește cu închisoarea de la 3 la 7 ani și interzicerea exercitării unor drepturi.”

autoritatea părintească sau la reprezentantul/ocrotitorul legal, care dobândește, în această materie, prerogativa legală de a lua unele decizii în numele și pe seama minorului cu privire la care îndeplinește autoritatea părintească sau, după caz, pe care îl ocrotește ori îl reprezintă. În concluzie, nu poate fi susținută modificarea propusă de inițiatori la art. 197 alin. (2) și (3) din Codul penal.

Totodată, opinăm că eventuale completări ale cadrului penal trebuie să fie analizate, *de minimis*, după examinarea, actualizarea și alinierea legislației naționale la cele constatate de Curtea de la Strasbourg în hotărârea din 19.01.2021, X și Y c. României, la care am făcut referire.

- Cu privire la completarea art. 211 (traficul de minori) din Codul penal (*art. 9 pct. (3) din inițiativa legislativă*), prin introducerea alin. (1<sup>1</sup>), precizăm următoarele:

În primul rând, nu înțelegem rațiunile completării art. 211 din Codul penal, text care sancționează recrutarea, transportarea, transferarea, adăpostirea sau primirea unui minor, în scopul exploatării acestuia<sup>13</sup>, în condițiile în care fapta propusă a fi incriminată are în vedere realizarea unor operațiuni de intermediere ori de stimulare a adopțiilor de către persoane terțe procedurii, fără nicio legătură cu traficul de minori ori cu exploatarea acestora. Evident, în măsura în care o persoană este implicată/facilitează realizarea unei adopții în scopul exploatării minorului, aceasta va săvârși infracțiunea deja reglementată în Codul penal. Facem precizarea că textul infracțiunii sancționează unele operațiuni recunoscute ca fiind legale de către prevederi în vigoare. Astfel, *Hotărârea Guvernului nr.1441/2004 cu privire la autorizarea organizațiilor private străine de a desfășura activități în domeniul adopției internaționale, cu modificările și completările ulterioare*, prevede faptul că organizații private străine cu sediul social pe teritoriul altui stat pot colabora cu Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopție „în domeniul adopției internaționale, numai dacă sunt acreditate în conformitate cu dispozițiile legale din statele de origine și autorizate conform prevederilor prezentei hotărâri.”

În aceste condiții, potrivit modificării propuse, reprezentanții acestor organizații urmează a deveni subiecți activi ai infracțiunii, aspect ce nu poate fi acceptat, dispozițiile legale fiind necesar să fie corelate și armonizate. Aceeași abordare posibil neconstituțională, din perspectiva cerințelor de calitate a legii, se remarcă și cu privire la modalitatea alternativă de comitere a infracțiunii propuse, nefiind clar ce presupune activitatea de „stimulare a adopțiilor”. Facem precizarea că dispozițiile generale ale Codului penal sancționează deja implicarea altor persoane (decât autorul) în săvârșirea unei infracțiuni. Avem în vedere textele

---

<sup>13</sup> Potrivit art. 182 (exploatarea unei persoane) Cod penal: „Prin exploatarea unei persoane se înțelege: a) supunerea la executarea unei munci sau îndeplinirea de servicii, în mod forțat; b) ținerea în stare de sclavie sau alte procedee asemănătoare de lipsire de libertate ori de aservire; c) obligarea la practicarea prostituției, la manifestări pornografice în vederea producerii și difuzării de materiale pornografice sau la alte forme de exploatare sexuală; d) obligarea la practicarea cerșetoriei; e) prelevarea de organe, țesuturi sau celule de origine umană, în mod ilegal.”

care sancționează intervenția instigatorului și a complicelui. În plus, potrivit art.107 din *Legea nr. 273/2004 privind procedura adopției, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, „(1) *Fapta părintelui sau a reprezentantului legal al unui copil de a pretinde sau de a primi, pentru sine sau pentru altul, bani ori alte foloase materiale în scopul adopției copilului se pedepsește cu închisoare de la 2 la 7 ani și interzicerea drepturilor părintești. (2) Fapta persoanei care, fără drept, intermediază adoptarea unui copil, în scopul obținerii de foloase materiale, se pedepsește cu închisoare de la un an la 5 ani.*” Mai mult decât atât, potrivit art. 75 alin. (1) lit. d) Cod penal, circumstanța atenuantă legală a acoperirii integrale a prejudiciului material cauzat prin infracțiune nu se aplică în cazul săvârșirii anumitor infracțiuni, inclusiv cele vizând regimul adopțiilor. Propunerea de completare a art. 211 cu alin. (1<sup>1</sup>) nu face decât să creeze paralelism legislativ cu alte texte deja existente în legislația penală. Avem în vedere nu numai infracțiunea prevăzută la art. 107 din *Legea nr.273/2004*, ci și infracțiunile de trafic/cumpărare de influență, luare/dare de mită, abuz în serviciu etc. Care va fi regimul sancționator în aceste cazuri? Se vor reține acele infracțiuni amintite, considerate specii ale noii infracțiuni de la art.211 alin. (1<sup>1</sup>)? Se va reține numai infracțiunea nou introdusă la art. 211 alin.(1<sup>1</sup>)? Vor fi aplicate regulile concursului de infracțiuni? Similar observațiilor făcute și cu privire la incriminările analizate anterior, este de remarcat regimul sancționator propus, care ignoră în mod absolut valorile sociale valabile în societatea românească (și europeană, de altfel), prin stabilirea unor pedepse foarte apropiate de cea prevăzută de lege pentru infracțiunea de omor și superioare altor infracțiuni grave (spre exemplu, infracțiunea de sclavie, formele tip ale infracțiunilor de trafic de persoane/minori, violul, agresiunea sexuală etc.) în concluzie, nu poate fi susținută modificarea propusă de inițiatori la art. 211 alin.(1<sup>1</sup>) Cod penal.

- Cu privire la modificarea art. 221 alin. (4) (traficul de minori) din Codul penal [art. 9 pct. (4) din *inițiativa legislativă*], precizăm următoarele:

Din analiza comparativă (textul în vigoare vs. propunerea inițiatorilor) rezultă că se dorește completarea alin. (4) cu sintagma „*sau cu conținut care descrie explicit sexualitatea*”, urmând a fi infracțiune și fapta de a pune la dispoziția unui minor de materiale cu conținut care descrie explicit sexualitatea, nu numai de materiale cu caracter pornografic<sup>14</sup>, cum este prevăzut în

<sup>14</sup> Pentru înțelegerea noțiunii, prezentăm dispozițiile art. 374 (pornografia infantilă) din Codul penal și cele ale art. 2 din *Legea nr. 196/2003 privind prevenirea și combaterea pornografiei, republicată*:

-Art. 374 (...) (4) *Prin materiale pornografice cu minori se înțelege orice material care prezintă un minor ori o persoană majoră drept un minor, având un comportament sexual explicit sau care, deși nu prezintă o persoană reală, simulează, în mod credibil, un minor având un astfel de comportament, precum și orice reprezentare a organelor genitale ale unui copil cu scop sexual.*

(4<sup>1</sup>) *Prin spectacol pornografic se înțelege expunerea în direct adresată unui public, inclusiv prin tehnologia informațiilor și comunicațiilor, a unui copil implicat într-un comportament sexual explicit ori a organelor genitale ale unui copil, cu scop sexual.*

- art. 2 din *Legea nr. 196/2003*: „(1) În sensul prezentei legi, prin pornografie se înțelege actele cu caracter obscen, precum și materialele care reproduc sau difuzează asemenea acte. (2) Prin acte cu caracter obscen se înțelege gesturi sau comportamente sexuale explicite, săvârșite individual sau în grup, imagini, sunete ori cuvinte care prin semnificația lor aduc ofensă la pudoare, precum și orice alte forme de manifestare indecentă privind viața sexuală, dacă se săvârșesc în

reglementarea *de lege lata*. Din nou, pentru lămurirea sensului propunerii suntem nevoiți să apelăm la DEX. Astfel, substantivul „sexualitate” are următorul înțeles: „Calitate conferită de prezența caracterelor morfologice, fiziologice și psihologice legate de sex și de fenomenul sexual”. Or, incriminarea faptei de a pune la dispoziția unui minor de materiale cu conținut care descrie explicit sexualitatea apare ca un obstacol în realizarea activităților școlare și de sănătate a populației. Ne întrebăm cum anume pot fi predate la liceu „Biologie vegetală și animală” (pentru clasa a IX-a), respectiv „Anatomia și fiziologia umană, genetică și ecologie umană” (pentru clasa a XI-a), cum anume se va realiza pregătirea și susținerea examenului de bacalaureat în condițiile în care tematica acestui examen cuprinde și următoarele aspecte:

- „2.3. Funcția de reproducere

*Reproducerea la om*

*Sistemul reproducător femel și sistemul reproducător mascul (localizare, structură și rol);*

*Boli cu transmitere sexuală (sifilis, gonoree, candidoză, SIDA) · manifestări, cauze și prevenire.”*

- „2.3. Funcția de reproducere

- *sistemul reproducător: componente, fiziologie;*

- *sănătatea reproducerii: planificare familială, concepție și contracepție, sarcina și nașterea;*

- *noțiuni elementare de igienă și de patologie: anexită, adenom de prostată.”*

De asemenea, prin propunerea de modificare a alin. (4) urmează a fi incriminată nu numai activitatea cadrelor didactice care predau materiile/tematica menționate, ci și a personalului medical, în condițiile în care o serie de strategii în domeniu au în vedere și componenta ”sexualitate”.

Astfel, potrivit dispozițiilor *Planului-cadru național privind controlul hepatitelor virale în România pentru perioada 2019-2030*, aprobat prin *Ordinul ministrului sănătății nr. 588/2019*, prevenirea transmiterii hepatitelor pe cale sexuală se realizează, între altele, și prin „*asigurarea accesului sistematic al copiilor și adolescenților la programe de educație privind sănătatea reproducerii și sexualitatea*”.

Similar, *Normele metodologice de aplicare a prevederilor art. 7 alin. (1<sup>1</sup>), art. 56<sup>1</sup> și ale pct. 6<sup>1</sup> din anexa la Legea educației naționale nr. 1/2011, privind violența psihologică – bullying*, aprobate prin *Ordinul ministrului educației și cercetării nr. 4343/2020*, stabilește categoria „*bullying bazat pe diferențe de rasă, cultură, religie, sexualitate*”. Or, ne întrebăm cum poate fi identificat acest tip de bullying fără a fi prezentate, *de minimis*, informații legate de sexualitate. Facem precizarea că incriminarea prezentării unor materiale cu conținut care descrie explicit sexualitatea apare ca fiind problematică și în realizarea unor acte

---

public. (3) Prin materiale cu caracter obscen se înțelege obiecte, gravuri, fotografii, holograme, desene, scrieri, imprimate, embleme, publicații, filme, înregistrări video și audio, spoturi publicitare, programe și aplicații informatice, piese muzicale, precum și orice alte forme de exprimare care prezintă explicit sau sugerează o activitate sexuală.”

medicale (tratamente ori intervenții chirurgicale), tratamente psihiatrice ori consultații psihologice, inițiatorii incriminând, practic, toate activitățile profesioniștilor acestor domenii care nu vor mai putea explica, aplica, analiza elemente care țin de sexualitate pentru că riscă represiunea penală. Spre exemplu, este bine-cunoscută gama largă de definiții utilizate în psihologie<sup>15</sup>, precum și faptul că o astfel de asistență de specialitate poate fi acordată și minorilor. Nu înțelegem cum anume poate fi acordată o astfel de asistență în lipsa libertății de a-și exercita activitatea profesioniștii domeniului (avem în vedere, spre exemplu, consilierea psihologică acordată unor victime ale unor infracțiuni contra libertății și integrității sexuale). În aceeași notă, de impunere a unei interdicții absolute pentru discutarea unor aspecte care interesează sexualitatea, facem precizarea că o astfel de abordare este în totală contradicție cu dezvoltările în domeniu care, dimpotrivă, permit efectuarea de analize/consiliere cu privire la educația sexuală a minorilor și tinerilor<sup>16</sup>. Credem că, mai degrabă, un legiuitor înțelept și echilibrat, ar trebui să fie preocupat de a crea premisele legislative pentru asigurarea unei educații timpurii complete, acesta fiind, în opinia noastră, unul din factorii care ar putea să diminueze, spre exemplu, fenomenul nașterilor în rândul minorelor (chiar și sub 14 ani). În concluzie, nu poate fi susținută modificarea propusă de inițiatorii la art. 221 alin. (4) din Codul penal.

- Cu privire la completarea art. 221 (coruperea sexuală a minorilor) din Codul penal [*art. 9 pct. (5) din inițiativa legislativă*], cu un nou alineat, alin. (5<sup>1</sup>), precizăm următoarele:

În primul rând, este greu de fundamentat și acceptat sancționarea penală a unor persoane pentru furnizarea unor materiale informative, cât timp faptele cu privire la care se informează nu sunt (i.e. nu mai sunt) infracțiuni. Astfel, în condițiile în care art. 200 din Codul penal din 1968, care sancționa relațiile homosexuale, a fost abrogat încă din anul 2001, nu înțelegem cum prezentarea unor materiale privind homosexualitatea poate constitui infracțiune. Mai mult decât atât, atragem atenția asupra unor documente și instrumente internaționale regionale (adoptate la nivelul Consiliului Europei și al Uniunii Europene) în domeniu, a căror încălcare se realizează prin promovarea unei astfel de incriminări. Invocăm, cu titlu de exemplu, Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene (articolul 21), Recomandarea CM/Rec(2010)5 privind măsurile de combatere a discriminării pe motive de orientare sexuală sau identitate de gen, recomandările și constatările Comisiei Europene împotriva rasismului și intoleranței (ECRI). Invocăm, de asemenea, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO), respectiv hotărârea din 20.06.2017 în cauza *Bayev*

---

<sup>15</sup> A se vedea, spre exemplu, definițiile cuprinse în articolul „*Defining sexuality in later life: A systematic review*”, Ashley Macleod, Marita P. McCabe, 21 June 2020, <https://doi.org/10.1111/ajag.12741>

<sup>16</sup> A se vedea, spre exemplu, „*Sexuality Education for Children and Adolescents*”, Cora C. Breuner, MD; Gerri Mattson, MD; Committee on adolescence; Committee on psychosocial aspects of child and family health; Cora C. Breuner, MD; William P. Adelman, MD; Elizabeth M. Alderman, MD; Robert Garofalo, MD; Arik V. Marcell, MD; Makia E. Powers, MD MPH, FAAP; Krishna Kumari Upadhyya, MD; Michael W. Yogman, MD; Nerissa S. Bauer, MD; Thresia S. Gambon, MD; Arthur Lavin, MD; Keith M. Lemmon, MD; Gerri Mattson, MD; Jason R. Rafferty, MD; Lawrence S. Wissow, MD, *Pediatrics* (2016) 138 (2): e20161348, <https://doi.org/10.1542/peds.2016-1348>.

și alții v. Rusia (nr. 67667/09, 44092/12 și 56717/12)<sup>17</sup>, prin care Curtea a reținut încălcarea art. 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului în sensul că interdicția legislativă a promovării homosexualității în rândul minorilor a consolidat stigmatizarea și prejudecățile și a încurajat homofobia. Marginal, remarcăm același limbaj imprecis, lipsit de claritate și previzibilitate, cu utilizarea unor cuvinte inexistente în limba română - avem în vedere, spre exemplu, cuvântul „reassignare”.

În concluzie, nu poate fi susținută completarea propusă de inițiatori la art. 221 alin. (5<sup>1</sup>) din Codul penal.

- Cu privire la modificarea art. 221 alin. (6) (coruperea sexuală a minorilor) din Codul penal [art. 9 pct. (6) din inițiativa legislativă], pentru argumentele prezentate anterior, la pct. 5, și pentru corelare cu cele acolo precizate, nu poate fi susținută completarea propusă de inițiatori la art. 221 alin.(6) din Codul penal.
- Cu privire la modificarea art. 297 (abuzul în serviciu) din Codul penal [art. 9 pct. (6) din inițiativa legislativă], precizăm următoarele:

---

<sup>17</sup> 17 ..(a) Whether there was interference with the exercise of the applicants' freedom of expression 61. The Court observes that the central issue in this case is the very existence of a legislative ban on promotion of homosexuality or non traditional sexual relations among minors, which the applicants contest as inherently incompatible with the Convention. The applicants complained about the general impact of these laws on their lives, in that it not only prevented them from campaigning for LGBT rights but in effect required them to be aware of the presence of minors in their daily activities, in order to conceal their sexual orientation from them. They pointed out that they had been convicted of administrative offences for displaying the most trivial and inoffensive banners. 62. It is of relevance that even before any administrative measures were taken against the applicants the ban on promotion of non-traditional sexual relations among minors had arguably encroached on the activities in which they might personally have wished to engage, especially as LGBT activists. The Court has previously held that the chilling effect of a legislative provision or policy may in itself constitute an interference with freedom of expression (see Smith and Grady, cited above, § 127). However, in the present case the Court is not required to establish the existence of an interference on the basis of the general impact of the impugned laws on the applicants' lives because these laws have actually been enforced against the applicants in the administrative proceedings. As admitted by the Government, there has been an interference with the applicants' freedom of expression. (b) Whether the interference was justified 63. The measures taken against the applicants were based on the legislative provisions specifically adopted to outlaw the promotion of homosexuality and non-traditional sexual relations among minors. While there is no dispute about the authorities' compliance with law, the question of lawfulness arises in relation to the applicants' allegations that the law itself was inappropriately vague and was unforeseeable in its application. However, the Court considers that the issue with the quality of law is secondary to the question of necessity of such laws as general measures. The Court reiterates that, in order to determine the proportionality of a general measure, it must primarily assess the legislative choices underlying it, regard being had to the quality of the parliamentary and judicial review of the necessity of the measure, and the risk of abuse if a general measure were to be relaxed. In doing so it will take into account its implementation in the applicants' concrete cases, which is illustrative of its impact in practice and is thus material to the measure's proportionality (see Animal Defenders International v. the United Kingdom (GC), no. 48876/08, 5 108, ECHR 2013 (extracts) and the cases cited therein). As a matter of principle, the more convincing the general justifications for the general measure are, the less importance the Court will attach to its impact in the particular case (ibid, S 109).

(...)

83. In the light of the above considerations the Court finds that the legal provisions in question do not serve to advance the legitimate aim of the protection of morals, and that such measures are likely to be counterproductive in achieving the declared legitimate aims of the protection of health and the protection of rights of others. Given the vagueness of the terminology used and the potentially unlimited scope of their application, these provisions are open to abuse in individual cases, as evidenced in the three applications at hand. Above all, by adopting such laws the authorities reinforce stigma and prejudice and encourage homophobia, which is incompatible with the notions of equality, pluralism and tolerance inherent in a democratic society. 84. The foregoing considerations are sufficient to enable the Court to conclude that in adopting the various general measures in question and by implementing them in the applicants' cases the Russian authorities overstepped the margin of appreciation afforded by Article 10 of the Convention. Accordingly, there has been a violation of this provision."

(i.) Referitor la completarea propusă la alin. (1), respectiv introducerea condiției ca fapta de abuz în serviciu să fie săvârșită „cu încălcarea legii în scopul obținerii unui folos necuvenit”, facem precizarea că o astfel de modificare, care presupune o intenție calificată prin scop, apare în contradicție cu cele statuate de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 650/2018: „623. De asemenea, Curtea constată că, stabilind o cerință esențială pentru existența abuzului în serviciu, circumscris unui scop avut în vedere de autorul acestuia, respectiv de apropierea unor foloase necuvenite, legiuitorul mută centrul de greutate al infracțiunii de la protejarea unităților publice la verificarea folosului realizat de către autor. Prin urmare, Curtea constată că, potrivit textului criticat, dacă subiectul activ al infracțiunii nu realizează vreun folos din fapta sa, dar a vătămat drepturi/interese legitime ale persoanelor (retrocedări de terenuri cu încălcarea legii în considerarea funcției deținute] acesta nu săvârșește infracțiunea de abuz în serviciu. 624. Curtea reține că introducerea unei asemenea cerințe esențiale printre condițiile de tipicitate ale infracțiunii duce, în sine, la restrângerea sferei sale de aplicare, cu grave consecințe asupra drepturilor și libertăților fundamentale. De multe ori reparația civilă nu este îndeajuns și de aceea se impune și o protecție penală corespunzătoare în ipoteza lezării acestora. Prin urmare, având în vedere modul de formulare a textului, acesta creează premisele necesare încălcării unor drepturi și libertăți fundamentale care se află în relație directă cu atribuțiile de serviciu îndeplinite de funcționarul public, subiect activ al infracțiunii, ceea ce, prin amploarea sa, reprezintă o amenințare la adresa statului de drept. În aceste condiții, Curtea constată și încălcarea prin textul criticat a prevederilor art. 1 alin. (3) din Constituție.”

(ii.) În ceea ce privește completările propuse la alin. (2), apreciem că acestea sunt lipsite de claritate și previzibilitate, pe de-o parte, și normează comportamente deja incriminate, pe de altă parte. Astfel, dacă funcționarul public, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, creează pentru o persoană o situație ”de teamă”, fapta va fi analizată din perspectiva conținutului infracțiunii de purtare abuzivă (art. 296 Cod penal<sup>18</sup>), care sancționează comportamentul neconform al unui funcționar public, fără a exista, în mod necesar, condiția inducerii unei stări de teamă (nu este exclusă, însă, din perspectiva variantei agravate), așa încât completarea propusă nu face decât să dubleze reglementarea actuală și să creeze probleme de aplicabilitate a legii (din perspectiva incriminării/incriminărilor aplicabile).

Nu este clară intenția de reglementare cu privire la a doua completare a alin.(2), respectiv fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, creează pentru o persoană o situație de inferioritate [de] „acceptare sau

---

<sup>18</sup> „Art. 296. Purtarea abuzivă (1) intrebuintarea de expresii jignitoare față de o persoană de către cel aflat în exercitarea atribuțiilor de serviciu se pedepsește cu închisoare de la o lună la 6 luni sau cu amendă. (2) Amenințarea ori lovirea sau alte violențe săvârșite în condițiile alin. (1) se sancționează cu pedeapsa prevăzută de lege pentru acea infracțiune, ale cărei limite speciale se majorează cu o treime.”

*refuz al unui tratament sau dispozitiv medical*". Dacă, prin ipoteză, este acceptată cererea unei persoane pentru acordarea unui tratament sau montarea unui dispozitiv medical, nu este evident cum un astfel de comportament al unui funcționar poate constitui infracțiunea de abuz în serviciu. De altfel, reglementarea în materie penală este în concordanță cu prevederile generale privind discriminarea, astfel cum sunt detaliate la art. 2 alin. (1) din *Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată, cu modificările și completările ulterioare*: „Art. 2. (1) Potrivit prezentei ordonanțe, prin discriminare se înțelege orice deosebire, excludere, restricție sau preferință, pe bază de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, sex, orientare sexuală, vârstă, handicap, boală cronică necontagioasă, infectare HIV, apartenență la o categorie defavorizată, precum și orice alt criteriu care are ca scop sau efect restrângerea, înlăturarea recunoașterii, folosinței sau exercitării, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale sau a drepturilor recunoscute de lege, în domeniul politic, economic, social și cultural sau în orice alte domenii ale vieții publice.”. În plus, includerea sintagmei „*altele asemenea*” nu respectă exigențele constituționale referitoare la calitatea legii, respectiv nu întrunesc condițiile de claritate, precizie și previzibilitate, fiind contrară dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție.

În concluzie, nu poate fi susținută modificarea propusă de inițiatori la art.297 din Codul penal.

- Cu privire la completarea art. 297 (abuzul în serviciu) din Codul penal (*art. 9 pct. (8) din inițiativa legislativă*), cu un nou alineat, alin. (3), precizăm următoarele:

Completarea propusă la art. 297 din Codul penal ignoră prevederile constituționale și legale în materie. Astfel, potrivit art. 1 alin. (5) din Constituția României, „(5) În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.”, iar potrivit art. 147, „(4) Deciziile Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României. De la data publicării, deciziile sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor.”

De asemenea, potrivit art. 11 alin. (3) din *Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, „Deciziile, hotărârile și avizele Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Deciziile și hotărârile Curții Constituționale sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor.”

Față de aceste prevederi legislative nu este clară intenția de reglementare a autorilor inițiativei legislative, întrucât și în prezent aplicarea unor dispoziții legale cu încălcarea deciziilor Curții Constituționale poate constitui, desigur, cu realizarea și a celorlalte condiții cuprinse în textul incriminării, infracțiunea de abuz în serviciu, fiind, în mod evident, încălcate dispozițiile art. 11 din *Legea nr.47/1992*. În orice caz, textul îl apreciem ca fiind lipsit de claritate, în condițiile în care sancționează fapta funcționarului public de punere în aplicare a oricăror



norme legale declarate neconstituționale, fără a fi inclusă și condiția publicării acestora în Monitorul Oficial. Nu este clar cum poate fi sancționat un funcționar public (sau orice altă persoană, dacă textul declarat neconstituțional vizează raporturi de drept privat) dacă decizia nu a fost publicată și, deci, nu a devenit nici opozabilă *erga omnes*, nici obligatorie. În concluzie, nu poate fi susținută completarea propusă de inițiatori la art. 297 alin. (3) din Codul penal.

- Cu privire la completarea art. 394 alin. (1) (trădarea) din Codul penal [art. 9 pct. (9) din inițiativa legislativă], cu o nouă literă, lit. e), precizăm următoarele:

Inițiatorii propun incriminarea faptei cetățeanului român de a intra în legătură cu o putere sau cu o organizație străină ori cu agenți ai acestora, în scopul de a suprima sau știrbi unitatea și indivizibilitatea, suveranitatea sau independența statului, prin „*exercitarea unei funcții de demnitate publică sau care presupune exercițiul autorității de stat*”. Incriminarea propusă este lipsită de coerență, fiind evident că exercitarea unei funcții de demnitate publică sau care presupune exercițiul autorității de stat nu poate constitui o infracțiune. Activitățile pe care le presupun exercitarea funcțiilor menționate nu pot, prin ele însele, să determine suprimarea sau știrbirea unității și indivizibilității, suveranității sau independenței statului român.

O astfel de soluție propusă de inițiatori are drept premisă faptul că dispozițiile legale actuale care reglementează exercitarea funcțiilor respective determină suprimarea sau știrbirea unității și indivizibilității, suveranității sau independenței statului român, fapt ce nu poate fi acceptat și nici susținut de vreun argument logic sau juridic. În concluzie, nu poate fi susținută modificarea propusă de inițiatori la art. 394 din Codul penal.

- Cu privire la completarea art. 394 (trădarea) din Codul penal [art. 9 pct. (10) din inițiativa legislativă), cu un nou alineat, alin. (2), precizăm următoarele:

Inițiatorii propun stabilirea unei variante agravate a infracțiunii de trădare, dacă fapta de trădare constând în subminarea economică, politică sau a capacității de apărare a statului „*a produs pagube importante economiei naționale*”. Pe de-o parte, formularea apare ca lipsită de previzibilitate, nefiind evident ce urmări imediate ar trebui să se producă în așa fel încât acestea să fie considerate că au adus o pagubă importantă a economiei naționale. Textul nu menționează niciun criteriu care ar putea fi utilizat în configurarea conținutului constitutiv al infracțiunii.

De altfel, apreciem că reglementarea propusă este în contradicție cu jurisprudența dezvoltată de Curtea Constituțională. Astfel, spre exemplu, prin *Decizia nr. 708/2021 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 136 alin. (2) și ale art. 137 alin. (3) teza a doua, cu referire la sintagma „cifra de afaceri” din Codul penal*, Curtea Constituțională a reținut următoarele: „Referitor la cerințele de claritate, precizie și previzibilitate ale legii penale, Curtea Constituțională a statuat, de principiu, în jurisprudența sa, că trăsătura esențială a statului de drept o constituie supremația Constituției și

obligativitatea respectării legii (...) și că «Statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea tuturor legilor și tuturor actelor normative cu aceasta» (Decizia nr. 22 din 27 ianuarie 2004, (...)), ceea ce înseamnă că aceasta «implică, prioritar, respectarea legii, iar statul democratic este prin excelență un stat în care se manifestă domnia legii» (Decizia nr. 13 din 9 februarie 1999, (...)). În acest sens, prin Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, (...), paragraful 225, Curtea a reținut că una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative și că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat. Astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat (...). 23. Cu privire la aceleași cerințe de calitate a legii, garanție a principiului legalității, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, prin hotărârile din 4 mai 2000, 25 ianuarie 2007, 24 mai 2007 și 5 ianuarie 2010, pronunțate în cauzele Rotaru împotriva României (paragraful 52), Sissanis împotriva României (paragraful 66), Dragotoniou și Militaru-Pidhorni împotriva României (paragraful 34) și Beyeler împotriva Italiei (paragraful 109), a reținut obligativitatea asigurării acestor standarde de calitate a legii drept garanție a principiului legalității, prevăzut la art. 7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Astfel, prin Hotărârea pronunțată în Cauza Sissanis împotriva României (paragraful 66), instanța europeană a reținut că sintagma «prevăzută de lege» impune ca măsura incriminată să aibă un temei în dreptul intern, însă vizează, de asemenea, calitatea legii în cauză: aceasta trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. S-a reținut, totodată, că, pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului. În plus, a fost statuat faptul că nu poate fi considerată «lege» decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite cetățeanului să își controleze conduita; apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el trebuie să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă. De asemenea, prin Hotărârea pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României (paragraful 52), Curtea a reamintit jurisprudența sa constantă, conform căreia «prevăzută de lege» înseamnă nu doar o anumită bază legală în dreptul intern, dar și calitatea legii în cauză: astfel, aceasta trebuie să fie accesibilă persoanei și previzibilă. Totodată, în Hotărârea pronunțată în Cauza Dragotoniou și Militaru-Pidhorni împotriva României (paragraful 34), Curtea de la Strasbourg a statuat că noțiunea de «drept» folosită la art. 7 din Convenție corespunde noțiunii de

«lege» ce apare în alte articole din Convenție; ea înglobează dreptul de origine atât legislativă, cât și jurisprudentială și implică condiții calitative, printre altele, pe cele ale accesibilității și previzibilității." Pe de altă parte, inițiatorii proiectului nu detaliază care sunt rațiunile ce justifică stabilirea unei răspunderi mai severe în cazul producerii unei pagube importante a economiei naționale numai prin raportare la prevederile art. 394 alin. (1) lit. b) din Codul penal, nu și cu privire la celelalte variante normative. În concluzie, nu poate fi susținută completarea propusă de inițiatori la art. 394 alin. (2) din Codul penal.

- Cu privire la completarea art. 398 (înalta trădare) din Codul penal (*art.9 pct. (11) din propunerea legislativă*], cu un nou alineat, alin. (2), precizăm că sunt valabile considerațiile expuse mai sus, la pct. 8, așa încât apreciem că nici completarea propusă de inițiatori la art. 398 alin. (2) Cod penal nu poate fi susținută.

19. Referitor la **art. 10** - modificarea și completarea *Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală* – menționăm următoarele:

a. Prin modificarea propusă la alin. (1) se dorește adăugarea, pe lângă criteriul necesității măsurii în vederea înlăturării unui pericol concret și actual pentru siguranța publică, și a condiției evaluării caracterului determinant al stării făptuitorului în comiterea faptei de natură penală. Având în vedere aceasta, trebuie arătat că starea făptuitorului este evaluată și în prezent în cadrul analizei testului necesității măsurii privative de libertate. De aceea, lipsa unei boli mintale sau a unei dependențe de substanțe psihoactive care să releve un pericol pentru societate determină, prin ea însăși, lipsa temeiurilor pentru privarea de libertate a acuzatului în temeiul art. 247 C. pr. pen., fiind posibilă justificarea privării de libertate numai prin luarea măsurii arestului preventiv sau a arestului la domiciliu, în cazul îndeplinirii condițiilor impuse de lege<sup>19</sup> pentru dispunerea acestor măsuri preventive.

Astfel, prin modificarea propusă se ajunge la o restrângere a posibilității luării măsurii internării medicale, prin impunerea analizei de către judecător doar a acelor ipoteze în care starea făptuitorului a fost cea care a determinat comiterea faptei. Or, pot fi situații în practică când o persoană comite o faptă prevăzută de legea penală pe fondul unei boli mintale ori al consumului cronic de substanțe psihoactive, acestea din urmă nefiind, în mod necesar, și cauzele determinante ale săvârșirii ei. De aceea, și în astfel de ipoteze, apreciem că acea persoană poate reprezenta, în continuare, un pericol pentru siguranța publică, prin riscul crescut de acțiuni necontrolate cu potențial vătămător atât pentru sine, cât și față de alte persoane. Luând în considerare faptul că măsura de siguranță a internării medicale vizează protejarea a două interese, unul individual și altul general, cel din urmă vizând protejarea celorlalte persoane care ar putea intra în contact cu cel care a

---

<sup>19</sup> Pentru mai multe precizări a se vedea și: V. Constantinescu în M. Udriou (coord.), *Codul de procedură penală. Comentariu pe articole, art. 1-603*, Ed. a 3-a- revizuită și adăugită, Ed. C.h. Beck, București, 2020, p. 1505 și urm.

comis o faptă prevăzută de legea penală (e.g. membri de familie, cunoștințe etc.), rezultă că inițiatorii propun o limitare a interesului general. Or, având în vedere obligațiile pozitive ale statului în scopul ocrotirii unor drepturi fundamentale (viața, integritatea corporală, libertatea persoanei etc.)<sup>20</sup>, apreciem că o astfel de limitare vine în contradicție cu dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituția României, republicată.

b. În cuprinsul alin. (2) al art. 247 din *Codul de procedură penală* se propune instituirea unei durate maximale de 60 de zile pentru care măsurile de siguranță să poată fi luate în cursul procesului penal. În primul rând, se pune problema dacă instituirea unui termen nu ar putea aduce atingere însăși naturii și scopului acestei măsuri procesuale cu caracter temporar. De altfel, și Curtea Constituțională prin *Decizia 635/2017 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 248 alin. (1) și alin. (13) din Codul de procedură penală* a constatat că: „(...) având în vedere natura măsurii de siguranță analizate, faptul că dispozițiile Codului de procedură penală nu prevăd un termen maxim, exprimat în zile, pentru care poate fi aplicată măsura internării medicale nu echivalează cu posibilitatea aplicării acesteia sine die. Dimpotrivă, având în vedere scopul acestei măsuri, acela al eliminării stării de pericol pe care o persoană îl prezintă pentru societate, ca urmare a unei stări psihice sau fizice anormale în care se află, generate de o boală psihică sau de o boală infectocontagioasă, măsura analizată este aplicată și menținută, până la însănătoșire, sau până la o ameliorare a stării sale de sănătate care înlătură starea de pericol. (...) 16. Acest mecanism procesual penal apare ca fiind firesc, având în vedere caracterul pur tehnic, respectiv medical, al constatărilor necesare în scopul dispunerii și, respectiv, ridicării măsurii de siguranță a internării medicale, ce obligă organele judiciare să formuleze propuneri și să dispună soluții pe baza unor concluzii formulate de experți medico-legali. De altfel, o soluție juridică contrară, care ar reglementa un termen maxim pentru care judecătorul de cameră preliminară sau instanța de judecată să poată dispune măsura internării medicale, ar contraveni rațiunii acestei instituții și scopului pentru care a fost reglementată, cu consecința menținerii sau potențării stării de pericol pe care o prezintă persoana internată.” Chiar dacă argumentele instanței de contencios constituțional au vizat termenul maximal cu privire la această măsură de siguranță cu caracter provizoriu, aceleași rațiuni vizează și impunerea unui termen inițial de maxim 60 de zile pentru dispunerea ei. Ținând cont și de cele arătate în jurisprudența Curții, dincolo de riscurile care ar putea apărea în practică în implementarea unei astfel de dispoziții (e.g. durata termenelor de efectuare a expertizelor care ar putea produce efecte procedurale) rezultă că natura și scopul măsurilor de siguranță sunt incompatibile cu instituirea unor termene maximale pentru care acestea să fie luate ori prelungite. În

---

<sup>20</sup> Pentru o analiză a obligațiilor pozitive, Andrew Clapham, *Human rights obligations of non-state actors* (OUP Oxford, 2006), pag. 524, apud C. Aalbers, N. Vilcu, *Obligațiile pozitive ale statului în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în materie de violență în familie*, Manual destinat practicienilor din sectorul justiției pentru a asigura accesul la justiție al victimelor violenței în familie, Chișinău, 2019, p. 16.

continuare, sub rezerva celor anterior arătate, deși se vorbește de posibilitatea prelungirii măsurii, nu se arată în concret cum va opera acest mecanism al prelungirii (cine o poate solicita, termenul și procedura de soluționare etc.). Mai mult decât atât, nu se specifică durata maximă pentru care se dispune fiecare prelungire de măsură, arătându-se doar momentul final (maxim) la care încetează efectul măsurii. Prin urmare, este oarecum atipic și contradictoriu să se poată dispune luarea unei măsuri pentru o anumită durată, după care să se dispună prelungirea ei pe durată nedeterminată (caz în care nu se mai poate vorbi *stricto sensu* de o prelungire, ci de o menținere a măsurii), până la însănătoșire sau până la ameliorarea care înlătură starea de pericol ce a determinat luarea acesteia. Nu în ultimul rând, se pune în discuție și caracterul utilității unei astfel de modificări în contextul existenței de *lege lata* a unui mecanism procesual eficient și care oferă suficiente garanții cu privire la drepturile și libertățile celor aflați sub imperiul unor astfel de măsuri.

c. În ceea ce privește propunerea introducerii unui nou caz de revizuire care să vizeze hotărârea judecătorească ce s-a întemeiat pe o prevedere legală care a fost abrogată sau modificată, după ce hotărârea a devenit definitivă, în situația în care dispozițiile penale sunt mai favorabile ori a operat o dezincriminare, apreciem că nu poate fi susținută prin raportare la următoarele considerente:

În primul rând, menționăm că revizuirea constituie o cale extraordinară de atac care poate fi exercitată împotriva hotărârilor judecătorești definitive pronunțate de instanțele penale, având, pe de o parte, caracterul unei căi de atac de retractare care permite instanței penale să revină asupra propriei sale hotărâri și, în același timp, caracterul unei căi de atac de fapt, prin care sunt constatate și înlăturate erorile judiciare în rezolvarea cauzelor penale. Totodată, revizuirea se formulează împotriva unei hotărâri care a dobândit autoritate de lucru judecat, în temeiul unor fapte sau împrejurări ce nu au fost cunoscute de instanță la soluționarea cauzei, descoperite după judecată și care fac dovada că aceasta se întemeiază pe o eroare judiciară<sup>21</sup>. Acest din urmă aspect a fost confirmat și de Curtea Constituțională prin *Decizia nr. 2/2017 referitoare la admiterea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 453 alin. (3) și (4) teza întâi și ale art.457 alin. (2) din Codul de procedură penală*<sup>22</sup>. Revenind la propunerea inițiatorilor, se poate observa că noul caz de revizuire vizează evenimente (legislative) intervenite ulterior rămânerii definitive a hotărârii judecătorești, precum modificarea sau abrogarea unei norme care a stat la baza pronunțării hotărârii. Or, în mod evident, o astfel de reglementare vine în contradicție cu regimul juridic specific acestei căi extraordinare de atac, astfel cum a fost ilustrat și în jurisprudența anterior arătată. În al doilea rând, în ipoteza apariției un caz de dezincriminare ori de aplicare a legii penale mai favorabile ca urmare a

<sup>21</sup> A se vedea Decizia nr. 9 din 6 iunie 2011 pronunțată de Î.C.C.J., Completul pentru soluționarea recursurilor în interesul legii, publicată în M. Of. nr. 717 din 12 octombrie 2011

<sup>22</sup> În cuprinsul par. 18 s-a arătat că: „Cererea de revizuire se formulează împotriva unei hotărâri care a dobândit autoritate de lucru judecat, în temeiul unor fapte sau împrejurări ce nu au fost cunoscute de instanță la soluționarea cauzei, fiind descoperite ulterior, care fac dovada că hotărârea definitivă se întemeiază pe o eroare judiciară.”

intervenirii abrogării sau modificării unei norme de drept penal material, vor fi incidente dispozițiile art. 4. *Aplicarea legii penale de dezincriminare*, respectiv cele ale art. 6. *Aplicarea legii penale mai favorabile după judecarea definitivă a cauzei* din Codul penal. Mijlocul procesual de valorificare a unor astfel de situații care pot interveni ulterior momentului rămânerii definitive a hotărârilor judecătorești este cel prevăzut de dispozițiile art. 595 C. pr. pen. *Intervenirea unei legi penale noi*. În concret, potrivit alin. (1) al acestui articol, când după rămânerea definitivă a hotărârii de condamnare sau a hotărârii prin care s-a aplicat o măsură educativă intervine o lege ce nu mai prevede ca infracțiune fapta pentru care s-a pronunțat condamnarea ori o lege care prevede o pedeapsă sau o măsură educativă mai ușoară decât cea care se execută ori urmează a se executa, instanța ia măsuri pentru aducerea la îndeplinire, după caz, a dispozițiilor art. 4 și art. 6 din Codul penal<sup>23</sup>. Dispozițiile generale privind procedura la instanța de executare vor fi cele regăsite în cuprinsul art. 597 C. pr. pen. Prin urmare, arătăm că nu este necesară crearea unui nou caz de revizuire care să pună în valoare cele două ipoteze prevăzute la art. 4 și 6 din Codul penal, acestea bucurându-se deja de reglementarea unui mecanism procesual eficient și care se pliază pe natura celor două ipoteze învederate de inițiatori. De altfel, potrivit art. 16 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, „În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative.”

20. Referitor la **art. 13** - modificarea și completarea Legii nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente – menționăm următoarele:

a. Se impune reexaminarea normei privind abrogarea art. 92<sup>1</sup> alin. (3)-(5), având în vedere că aceste dispoziții reglementează modalitatea în care se realizează înregistrările audiovideo a operațiunilor efectuate de către membrii birourilor electorale ale secțiilor de votare pentru numărarea voturilor, termenul de păstrare a acestora, precum și punerea la dispoziția organelor competente să constate contravenții și fraude electorale sau să urmărească infracțiuni, la cererea acestora, a unor copii ale înregistrărilor audiovideo efectuate.

Astfel, având în vedere că înregistrările în cauză conțin date cu caracter personal, trebuie să se asigure garanții pentru protecția și confidențialitatea acestora, în sensul prevederilor *Regulamentului nr. 679/2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE*. Prin

---

<sup>23</sup> Cu mențiunea că prin *Decizia nr. 651/2018*, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 1083 din 20 decembrie 2018, s-a constatat că soluția legislativă cuprinsă în art. 595 alin. (1) din Codul de procedură penală, care nu prevede și decizia Curții Constituționale prin care se constată neconstituționalitatea unei norme de incriminare ca un caz de înlăturare sau modificare a pedepsei/măsurii educative, este neconstituțională.

abrogarea normelor în cauză, efectul juridic generat va fi instituirea unei incertitudini cu privire la respectarea acestor garanții, având în vedere că se vizează abrogarea dispoziției referitoare la păstrarea înregistrărilor, norma fiind de natură a pune organele competente să constate contravenții și fraude electorale sau să urmărească infracțiuni în imposibilitatea de a avea acces la mijloace probatorii pentru soluționarea unor eventuale cauze ce se pot ivi în legătură cu desfășurarea operațiunilor electorale.

Sub acest aspect, este necesar și consultarea Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu caracter Personal, în calitate de autoritate publică centrală autonomă cu competență generală în domeniul protecției datelor personale.

b. Scopul propunerii legislative, menționat de inițiatori în cadrul instrumentului de motivare, este de a împiedica adoptarea, prin legi și acte normative, a unor măsuri restrictive disproporționate, fiind menționate în acest sens măsurile legislative adoptate pentru gestionarea situației de criză generate de pandemia de COVID-19.

Semnalăm faptul că modificările care vizează textul *Legii nr. 208/2015* – art. 13 din inițiativă - nu au ca obiect articole care reglementează măsuri specifice perioadei de pandemie. De altfel, inițiatorii nu argumentează respectivele modificări în cadrul *Expunerii de motive*, limitându-se la afirmația că „*procesul electoral este fraudat în mod sistematic*”.

În acest sens, arătăm că măsura modificării pragului electoral stabilit de art.94 alin. (2) lit.a) și b) din lege nu poate fi corelată cu scopul propunerii legislative, mai sus amintit. Mai arătăm că oportunitatea modificării pragului electoral reprezintă o decizie eminentamente politică, în privința căreia se poate pronunța doar Parlamentul României.

Totodată, referitor la modificarea pragului electoral, de la 5% la 3% din totalul voturilor valabil exprimate la nivel național sau de la 20% la 10% din totalul voturilor valabil exprimate în cel puțin 4 circumscripții electorale pentru toți competitorii electorali [modificarea art. 94 alin. (2) lit. b)], învederăm că procesul electoral, în ansamblul său, reprezintă, dincolo de expresia drepturilor individuale ale cetățenilor, și un mijloc pentru a dota instituțiile unui stat democratic cu o capacitate coerentă de expresie și pentru a face posibilă organizarea unor centre de decizie politică eficiente și în măsură să imprime o orientare generală nefragmentată a activității de stat<sup>24</sup>. Astfel, instituirea unui prag minim de aderență a corpului electoral pentru partidele și formațiunile politice ca vocație de reprezentare în Parlament are ca obiectiv aplicarea *principiului reprezentării proporționale* în așa fel încât esența acestuia - reflectarea în corpurile legiuitoare a tendințelor și opțiunilor politice ale cetățenilor - să nu intre în contradicție cu necesitatea alcătuirii unei instituții reprezentative care să corespundă dezideratelor arătate mai sus.

<sup>24</sup> A se vedea, în acest sens, Decizia CCR nr. 2/1992

În consecință, o prezență excesiv de fragmentată a acestor partide și formațiuni ar putea conduce la dificultăți în realizarea unei politici de stat coerente și de perspectivă, în măsură să corespundă consolidării și dezvoltării unui stat democratic, întemeiat pe valorile libertății și demnității umane. În aceste condiții este firească instituirea unui prag care să asigure reprezentarea proporțională a opțiunilor majoritare și, prin urmare, caracteristice ale corpului electoral, în consecință fiind necesară reexaminarea intervenției legislative.

Observația este valabilă și pentru modificarea art. 94 alin. (2) lit. b).

c. Inițiatorii propun abrogarea mai multor prevederi din lege, în vederea eliminării atribuțiilor Serviciului de Telecomunicații Speciale privind funcționarea în sediul *Biroului Electoral Central* a unei infrastructuri informatice, precum și implementarea și gestionarea *Sistemului informatic de monitorizare a prezenței la vot și de prevenire a votului ilegal* (art. 13 din inițiativă).

Abrogarea alin. (3)-(5) ale art. 92<sup>1</sup> și alin. (8) al art. 110, precum și modificarea art. 103<sup>1</sup> și art. 110 din *Legea nr. 208/2015* ar avea ca efect și unele lacune legislative, lăsând nereglementate o serie de aspecte esențiale ale procesului electoral. Totodată, precizăm că infrastructura informatică menționată la art. 110 alin. (3) propus nu poate asigura funcționarea corespunzătoare a *Sistemului informatic de monitorizare a prezenței la vot și de prevenire a votului ilegal*.

Raportat la modificarea art. 103<sup>1</sup>, în sensul eliminării STS din rândul autorităților care asigură funcționarea infrastructurii informatice, precizăm că se impune reexaminarea normelor propuse, pe de o parte, având în vedere rolul și atribuțiile AEP (*art. 103 alin. (1) din Legea nr. 208/2015*), precum și faptul că nu este clar dacă AEP are capacitatea organizatorică și funcțională de a îndeplini respectivele obiective, fără sprijinul STS, iar, pe de altă parte, ținând cont de rolul STS de organ central de specialitate, cu personalitate juridică, ce organizează, conduce, desfășoară, controlează și coordonează activitățile în domeniul telecomunicațiilor speciale pentru autoritățile publice din România, statuat de art. 1 alin. (1) din *Legea nr. 92/1996*.

Observația este valabilă și pentru propunerile de modificare a art. 110 alin.(1), (3) și (4).

d. Referitor la modificarea art. 110 alin. (4), precizăm că potrivit art. 7 alin.(1) din *Legea nr. 208/2015*, în perioada organizării alegerilor se formează Biroul Electoral Central, birouri electorale de circumscripție la nivel județean, al municipiului București, birouri electorale de circumscripție la nivel municipal în municipiul București, birouri electorale de sector, în cazul municipiului București, și un birou electoral de circumscripție pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în afara țării, precum și birouri electorale ale secțiilor de votare. Astfel, referirea la birouri electorale centrale și locale este inexactă și nu se corelează cu reglementările în vigoare, fiind necesară reexaminarea normei.

În plus, deși intervenția legislativă vizează *Legea nr. 208/2015*, textul propus face trimitere la *alegeri, referendumuri și alte consultări populare*, astfel că acesta nu se integrează în mod armonios în actul normativ de bază.



Astfel, în ceea ce privește modificarea alin. (4) al art. 110, raportat la prevederile art. 8 alin. (4), art. 36 alin. (1) și art. 38 din Legea nr. 24/2000, semnalăm modul deficitar și ambiguu de redactare a textului propus, în cadrul căruia sunt utilizați termeni și sintagme improprii legislației electorale. Avem în vedere sintagma „*Birourile electorale, respectiv Centrale și locale*”, care nu corespunde denumirilor birourilor electorale utilizate în cadrul *Legii nr. 208/2015*, făcând imposibil de pus în aplicare respectivul text.

De asemenea, în cadrul aceluiași alin. (4) se utilizează sintagma „*organizarea alegerilor, referendumurilor și a altor consultări populare*”. Precizăm faptul că *Legea nr. 208/2015* vizează, în esență, alegerile parlamentare, iar în articolele din cadrul acesteia în care se face referire la alte tipuri de alegeri (pentru Președintele României, pentru autoritățile administrației publice locale, pentru Parlamentul European) denumirile acestora sunt indicate în mod expres.

Prin urmare, expresia „*altor consultări populare*” este de natură să inducă confuzie, părând a face trimitere la alte tipuri de consultări decât alegerile și referendumurile, or acestea nu se înscriu în domeniul de reglementare al *Legii nr. 208/2015*.

Totodată, norma stabilește (sub sancțiunea închisorii de la 7 la 10 ani) în mod inexact și imprecis în sarcina birourilor electorale „*organizarea alegerilor, referendumurilor și a altor consultări populare, precum și administrarea proceselor specifice acestora*”, deși dispozițiile *Legii nr. 208/2015* reglementează în mod clar care sunt atribuțiile Biroului Electoral Central - art. 12 alin. (1), birourilor electorale de circumscripție - art. 14 alin. (1) și birourilor electorale ale secțiilor de votare - art. 18.

Mai menționăm faptul că textul alin. (4) al art. 110 propus de inițiatori, potrivit căruia birourile electorale aduc la îndeplinire toate atribuțiile specifice procesului de organizare și de administrare a alegerilor și referendumurilor, ar intra în contradicție cu numeroase texte din cadrul aceleiași legi. Precizăm că legiuitorul a repartizat acest tip de atribuții mai multor autorități și instituții ale statului român (Autoritatea Electorală Permanentă, Ministerul Afacerilor Interne și prefectii, Ministerul Afacerilor Externe, primarii) raportat la domeniul de competență și resursele materiale și umane pe care acestea le au la dispoziție. Or birourile electorale s-ar afla în imposibilitatea de a efectua toate aceste operațiuni în intervalul de timp în care funcționează și în componența stabilită de legea în vigoare.

Așadar, norma propusă este neclară, imprecisă și nu se corelează cu ansamblul legislației în vigoare, fiind, așadar, necesară eliminarea acesteia.

Cu privire la modificarea art. 110 alin. (4) din lege - pct. (7), învederăm următoarele:

a. Potrivit *Expunerii de motive* a noului Cod penal, unul dintre obiectivele care au stat la baza fundamentării acestuia a fost cel legat de elaborarea unui cadru legislativ coerent în materie penală, cu evitarea suprapunerilor inutile de norme în vigoare existente în vechiul Cod penal și în legile speciale. Ca urmare a acestui

deziderat, s-a operat la crearea unui titlu distinct în cuprinsul *Legii nr. 286/2009* care să vizeze exclusiv infracțiunile electorale. În acest context, amintim că aceste infracțiuni au fost preluate din diverse acte normative, dintre care putem aminti: art. 52 - 58 din *Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului*, art. 107-114 din *Legea nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale*, art. 22 - 229 din *Legea nr. 33/2007 privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European* etc. De asemenea, mai trebuie arătat că a propune o incriminare în cuprinsul *Legii nr. 208/2015* care să vizeze conduite ilicite care privesc și sfera de aplicare a altor acte normative vine în contradicție cu obiectul de reglementare al acestei legi. Prin urmare, având în vedere propunerea inițiatorilor - aceea de reintroducere a unor norme de incriminare în cuprinsul legilor speciale în materie electorală - vine în contradicție cu filosofia urmărită de legiuitorul noului Cod penal cu privire la incriminările în acest domeniu.

b. O altă problemă care se pune în legătura cu această infracțiune este cea legată de tratamentul sancționator. În concret, se propun limite de pedeapsă ale închisorii cuprinse între 7 și 10 ani. În contextul importanței respectării *principiului individualizării sancțiunilor de drept penal*, trebuie menționat că legiuitorul nu poate proceda la prevederea unor pedepse care, datorită aplicării lor, scapă unui control judiciar efectiv. Acest lucru conduce la o lipsire a judecătorului de pârghiile necesare în analiza situației de fapt, aspect care limitează, în mod justificat, aplicarea *principiului proporționalității răspunderii penale* la o anumită situație de fapt. Or, prin stabilirea unor limite de pedeapsă cuprinse între 7 și 10 ani, contrar pragurilor de pedeapsă stabilite de legiuitorul noului Cod penal (e.g. 3-10 ani sau 5-12 ani), plaja de apreciere a judecătorului se limitează în mod substanțial, afectând *in concreto* individualizarea judiciară a sancțiunii de drept penal. Având în vedere acest ultim aspect analizat, precum și considerentele anterior expuse legate de nerespectarea filosofiei urmărite de legiuitorul noului Cod penal în privința sistematizării incriminărilor, apreciem că modificarea propusă de inițiatori în cuprinsul *Legii nr. 208/2015* nu poate fi susținută.

21. Referitor la **art. 14** - modificarea *Legii nr. 57/2020*, menționăm următoarele:

Dincolo de afectarea *principiului securității juridice*, apreciem că majorarea limitelor de pedeapsă (închisoare de la 7 la 20 de ani, față de 1-3 ani cum este textul în vigoare) se realizează fără respectarea *principiului proporționalității*. Deși această chestiune reprezintă un aspect de oportunitate, pentru conturarea unei politici penale adecvate ar fi fost necesară deținerea unor date statistice cu privire la sporirea fenomenului infracțional în acest domeniu în intervalul scurs de la data intrării în vigoare a *Legii nr. 57/2020*.

22. Referitor al **art. 15** - modificarea și completarea Legii nr. 46/2008, menționăm următoarele:

A. Aspecte cu caracter general

a. În ceea ce privește limitele de pedeapsă ale închisorii propuse în cuprinsul celor trei infracțiuni (limite cuprinse între 7 și 20 de ani), apreciem că acestea sunt de natură să vină în contradicție, în primul rând, cu *principiul proporționalității răspunderii penale*. În primul rând, după cum se poate observa, nu există o corelare a acestor limite de pedeapsă cu cele prevăzute *de lege lata* în cazul celorlalte infracțiuni silvice. Cele mai multe infracțiuni prevăzute de Codul silvic sunt sancționabile cu limite de pedeapsă cuprinse între 3 luni și 2 ani sau 6 luni și 3 ani. A impune limite de pedeapsă de 6 sau chiar de 7 ori mai mari unor fapte al căror obiect social este identic cu cel al unor infracțiuni existente deja în acest domeniu conduce la existența unei pedepse disproporționate prin raportare la interesele concurente care se analizează în cadrul testului proporționalității. Cu privire la regimul sancționator prevăzut de *Codul penal*, Curtea Constituțională a reținut în cuprinsul *Deciziei nr. 711 din 27 octombrie 2015*<sup>25</sup> următoarele: „*în actualul Cod penal, legiuitorul român are o orientare mai degrabă preventivă, decât represivă, de vreme ce s-a optat pentru reducerea limitelor speciale de pedeapsă pentru mai multe infracțiuni, concomitent cu înăsprirea tratamentului penal al pluralității de infracțiuni. Aceasta, în contextul în care critica principală a tendințelor legislative anterioare de majorare a limitelor maxime de pedeapsă, ca principal instrument de combatere a unor infracțiuni, a fost aceea că sistemul sancționator al vechiului Cod penal nu mai reflecta în mod corect sistemul valorilor sociale pe care legea penală este chemată să le protejeze. Astfel, în expunerea de motive la proiectul Legii privind Codul penal se arată că «soluția de dorit nu este deci o majorare dusă la absurd a limitelor de pedeapsă, care nu face altceva decât să nesocotească ierarhia valorilor sociale într-o societate democratică».*

27. Pe de altă parte, legiuitorul a urmărit ca noul Cod penal să ofere și instrumente mult mai eficiente pentru individualizarea și sancționarea pluralității de infracțiuni, în condițiile în care, sub imperiul fostei reglementări, pluralitatea de infracțiuni, deși un indiciu important privind pericolozitatea sporită a infractorului, rămânea practic nesancționată, cauza de agravare fiind, în foarte multe situații, ignorată de instanțe în stabilirea pedepsei rezultante, din cauza faptului că sporul de pedeapsă prevăzut de lege avea un caracter facultativ. Așa încât noul Cod penal răspunde unei puternice exigențe sociale, de a reglementa mai sever tratamentul sancționator al celui care repetă comportamentul infracțional. Potrivit expunerii de motive la proiectul Legii privind Codul penal, «Într-un stat de drept, întinderea și intensitatea represiunii penale trebuie să rămână în limite determinate, în primul rând, prin raportare la importanța valorii sociale lezate pentru cei care înfrâng pentru prima oară legea penală,

<sup>25</sup> referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 39 alin. (1) lit. b) din Codul penal

urmând să crească progresiv pentru cei care comit mai multe infracțiuni înainte de a fi definitiv condamnați și cu atât mai mult pentru cei aflați în stare de recidivă. De aceea, limitele de pedeapsă prevăzute în partea specială trebuie corelate cu dispozițiile părții generale, care vor permite o agravare proporțională a regimului sancționator prevăzut pentru pluralitatea de infracțiuni." Prin urmare, apreciem că instituirea unor limite de pedeapsă în cuantumul propus de inițiatori, prin raportare și la cele deja existente în *Codul silvic* și aplicabile în cazul unor infracțiuni similare, vine în contradicție cu principiile directoare configurate în cadrul noii politici penale în materie sancționatorie, putând conduce la o afectare a *principiului proporționalității răspunderii penale*.

b. Cu privire la propunerea instituirii art. 109<sup>2</sup>, se pune problema determinării raportului între această normă incriminatoare și, cu titlu de exemplu, dispoziția regăsită la art. 107 alin. (1<sup>1</sup>) din *Codul silvic* care are următorul conținut: „*Tăierea fără drept de arbori din fondul forestier național, indiferent de forma de proprietate, constituie infracțiune silvică și se pedepsește după cum urmează: a) cu închisoare de la 6 luni la un an sau cu amendă, dacă valoarea prejudiciului produs este de până la 5 ori prețul mediu al unui metru cub de masă lemnoasă pe picior la data constatării faptei; b) cu închisoare de la un an la 3 ani, dacă valoarea prejudiciului produs este cuprinsă între limita prevăzută la lit. a) și de cel mult 20 de ori mai mare decât prețul mediu al unui metru cub de masă lemnoasă pe picior la data constatării faptei; c) cu închisoare de la 2 la 7 ani, dacă valoarea prejudiciului produs este de cel puțin 20 de ori mai mare decât prețul mediu al unui metru cub de masă lemnoasă pe picior la data constatării faptei.*” Având în vedere sfera relațiilor sociale protejate, nu se poate reține existența unui concurs ideal de infracțiuni întrucât s-ar pune problema tragerii de două ori la răspundere penală pentru aceeași faptă comisă. Prin urmare, singura variantă de aplicare în practică rămâne cea a existenței unui concurs de norme penale, însă, chiar și într-o astfel de situație, rămâne un semn de întrebare cu privire la modalitatea de stabilire a încadrării juridice. În concret, va trebui lămurit care dintre cele două incriminări constituie norma generală, respectiv norma specială, în condițiile în care elementele materiale ale acestor infracțiuni prezintă elemente de similitudine.

Problema raportului dintre unele infracțiuni existente *de lege lata* și noile incriminări se pune și în cazul normei propuse la art. 109<sup>1</sup> și art. 109<sup>3</sup> prin raportare la infracțiunea prevăzută la art. 107 alin. (1) din *Codul silvic*: „*Ruperea, distrugerea, degradarea ori scoaterea din rădăcini, fără drept, de arbori, puiți sau lăstari din fondul forestier național, indiferent de forma de proprietate, constituie infracțiune silvică și se pedepsește după cum urmează (...)*”<sup>26</sup>. Astfel,

---

<sup>26</sup> a) cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă, dacă valoarea prejudiciului produs este de cel puțin 5 ori mai mare decât prețul mediu al unui metru cub de masa lemnoasă pe picior la data comiterii faptei;  
b) cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă, dacă valoarea prejudiciului produs nu depășește limita prevăzută la lit. a), dar fapta a fost săvârșită de cel puțin două ori în interval de un an, iar valoarea cumulată a prejudiciului produs depășește limita prevăzută la lit. a);

dacă faptele de a provoca boli sau de a infesta cu dăunători (art. 109<sup>1</sup>) pot fi incluse în noțiunea de degradare, cele de incendiere (art. 109<sup>3</sup>) pot intra în cuprinsul elementului material al distrugerii. Prin urmare, se ridică aceleași probleme de interpretare și aplicare ca cele amintite anterior în cazul propunerii formulate la art. 109<sup>2</sup>.

## B. Aspecte specifice

a. O primă problemă este dată de lipsa unei norme tranzitorii cu privire la interdicția realizării defrișărilor sau a tăierilor rase pe teritoriul României. Astfel cum este formulată interdicția propusă la art. 29 alin. (1): „*Defrișările și tăierile rase pe teritoriul României, inclusiv cele motivate de reconstrucția ecologică, regenerarea și îngrijirea pădurilor, sunt interzise până la data de 1 ianuarie 2121.*” pare că răspunderea penală în cazul nerespectării ei va fi atrasă începând cu momentul intrării în vigoare a prezentei legi până la data de 1 ianuarie 2121. Or, o astfel de reglementare poate aduce atingere *principiului securității juridice*. În concret, prin această prevedere există riscul să poată fi trase la răspundere penală persoane fizice/juridice care au în derulare contracte de exploatare a unor suprafețe forestiere (care vizează tăieri rase până în 3 ha și care sunt admise în condițiile actuale ale art. 29 alin. (1) și (2) din Codul silvic) încheiate cu respectarea dispozițiilor legale. În mod firesc, executarea unor obligații contractuale nu poate antrena consecințe de natură penală, fiind necesară evaluarea de către inițiatori a posibilității introducerii unor norme tranzitorii care să vizeze protejarea acestor categorii de persoane. De asemenea, o problemă similară se pune și în privința defrișărilor. Având în vedere prevederile art. 37 alin. (1) din Codul silvic<sup>27</sup>, se pune problema ce se întâmplă cu autorizațiile emise deja în vederea realizării unor astfel de lucrări în condițiile în care lipsesc din conținutul propunerii mențiuni corespunzătoare în acest sens.

b. Nu în ultimul rând, în cadrul observațiilor de formă, se poate observa și o eroare materială strecurată în cuprinsul noii incriminări, prin folosirea noțiunii de *fond forestier* în loc de cea folosită de către legiuitor în cuprinsul *Codului silvic* și care este cea de „*fond forestier național*”, definită în cuprinsul art. 1 din același act normativ. O altă observație vizează precizarea expresă a formei vinovăției în cuprinsul art. 109<sup>3</sup> din inițiativă. În acest context, trebuie arătat că potrivit art. 16

---

c) cu închisoare de la un an la 5 ani, dacă valoarea prejudiciului produs este de cel puțin 20 de ori mai mare decât prețul mediu al unui metru cub de masă lemnoasă pe picior la data comiterii faptei; d) cu închisoare de la 2 la 7 ani, dacă valoarea prejudiciului produs este de cel puțin 50 de ori mai mare decât prețul mediu al unui metru cub de masă lemnoasă pe picior, la data comiterii faptei.”

<sup>27</sup> „Pot fi scoase definitiv din fondul forestier național, doar cu condiția compensării acestora, fără reducerea suprafeței fondului forestier și cu plata anticipată a obligațiilor bănești, numai terenurile necesare realizării sau extinderii următoarelor categorii de lucrări și obiective: a) exploatare a resurselor minerale prevăzute la art. 2 alin. (1) din Legea minelor nr. 85/2003, cu modificările și completările ulterioare; b) obiective turistice, de agrement, inclusiv structuri de primire turistică, unități de cult, cimitirele aparținând domeniului public al unităților administrativ-teritoriale, obiective sportive, medicale, precum și obiective sociale realizate numai de furnizorii de servicii sociale; pentru teritoriul administrativ în zonele de interes economic al Rezervației Biosferei Delta Dunării”, se pot realiza pontoane de acostare pentru ambarcațiuni cu scop turistic și de agrement și de aprovizionare cu alimente și combustibil, pontoane plutitoare și adăposturi pescărești pentru pescari constituiți în asociații; c) locuințe sau case de vacanță, numai în fondul forestier proprietate privată a persoanelor fizice și juridice;”

alin. (6) din *Codul penal*: „*Fapta constând într-o acțiune sau inacțiune constituie infracțiune când este săvârșită cu intenție. Fapta comisă din culpă constituie infracțiune numai când legea o prevede în mod expres.*”

În consecință, nu este necesară prevederea mențiunii comiterii unei acțiuni sau inacțiuni cu intenție (ca în cazul culpei), prin incriminarea unei fapte prezumându-se de legiuitor că forma de vinovăție nu poate fi decât cea a intenției. Având în vedere problemele de aplicare ce pot apărea în practică urmare a suprapunerilor semnalate, precum și lipsa unor dispoziții tranzitorii în sensul arătat, apreciem că nici soluțiile legislative incluse în art. 15 al inițiativei legislative nu pot fi susținute.

23. Referitor la **art. 14 și 15** din propunerea legislativă, precizăm faptul că astfel de soluții normative pot afecta negativ sistemul economic al României, materialul lemnos făcând parte din categoria bunurilor/resurselor folosite atât la nivel național, cât și internațional de persoane fizice/juridice. De asemenea, precizăm că, odată cu trecerea timpului, ecosistemul forestier își pierde din proprietățile caracteristice (se degradează), motiv pentru care este necesară întinerirea acestuia.

24. Referitor la **art. 17** din inițiativă, arătăm că soluția legislativă preconizată referitoare la interzicerea înstrăinării acțiunilor este similară cu cea instituită la art. 1<sup>28</sup> din *Legea nr. 173/2020*<sup>29</sup>, chiar dacă dispozițiile din urmă stabilesc o interdicție de 2 ani, pe când prezenta inițiativă stabilește interdicția *până la 1 ianuarie 2121*. Se constituie, astfel, un paralelism legislativ interzis de normele de tehnică legislativă - art. 16 din *Legea nr. 24/2000*; în același sens, invocăm și *Decizia Curții Constituționale nr. 242/2020 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale*<sup>30</sup>.

La art.17 de la Capitolul III – *”Măsuri în domeniul economic pentru protejarea interesului superior și suveran al poporului și cetățeanului român”*, referitor la interzicerea înstrăinării activelor statului român sau a acțiunilor

---

<sup>28</sup> „Se interzice, pentru o perioadă de 2 ani, înstrăinarea acțiunilor deținute de stat la companiile și societățile naționale, la instituții de credit, precum și la orice altă societate la care statul are calitatea de acționar, indiferent de cota de capital social deținută”.

<sup>29</sup> privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică

<sup>30</sup> „Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații ce respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare [Decizia nr. 420 din 3 iulie 2019 (...)] În jurisprudența sa, Curtea a fost chemată de mai multe ori să se pronunțe asupra încălcării art. 1 alin. (5) din Constituție în raport cu art. 16 din *Legea nr. 24/2000*. Astfel, spre exemplu, prin Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, (...), paragraful 111, Decizia nr. 61 din 7 februarie 2017, (...), paragrafele 51 și 52, Decizia nr. 612 din 3 octombrie 2017, (...), paragraful 55, Decizia nr. 45 din 30 ianuarie 2018, (...), paragraful 239, Decizia nr. 63 din 13 februarie 2018, (...), paragraful 55, sau Decizia nr. 420 din 3 iulie 2019, paragrafele 55 și 58, precitată, Curtea a statuat, în esență, că ori de câte ori există o dublare sau o suprapunere între diverse soluții sau ipoteze normative cuprinse în două sau mai multe articole ori legi, se constată existența unui paralelism legislativ contrar art. 1 alin. (5) din Constituție”.

deținute de stat la companiile și societățile naționale, la instituțiile de credit, precum și la orice altă societate la care statul are calitatea de acționar, indiferent de cota de capital social deținută, până la data de 1 ianuarie 2121, formulăm următoarele observații:

- Companiile statului, întocmai ca și companiile private, funcționează în temeiul *Legii privind societățile nr.31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, lege care stabilește cadrul general de funcționare a persoanelor juridice române.

Interdicția de vânzare a activelor sau a acțiunilor deținute de statul român la companiile și societățile naționale constituie o derogare de la *Legea nr.31/1990* și de la principiile comerciale în temeiul cărora funcționează orice societate comercială înregistrată pe teritoriul României, instituind o prezumpție „*de rea credință*” în privința conducerii și administrării companiilor statului și a bunurilor deținute de acestea.

Considerăm că, prin stabilirea anumitor interdicții aplicabile societăților deținute de statul român, acestea vor avea adoptat un regim de funcționare discriminator raportat la mediul privat, fiindu-le afectată acestor societăți analiza în luarea deciziilor de oportunitate și, de altfel, ne-am regăsi în postura interferenței statului în voința societară, interzisă atât de legislația guvernantei corporative (*Ordonanța de urgență a Guvernului nr.109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice, cu modificările și completările ulterioare*), cât și de legislația europeană.

De asemenea, adoptarea propunerii legislative ar conduce și la nerespectarea angajamentelor luate de statul român în fața organismelor europene, ținând seama că prin Programul Național de Redresare și Reziliență statul și-a asumat obligația de listare a anumitor companii, cum ar fi, de exemplu, Hidroelectrica SA.

Totodată, considerăm ca s-a produs o eroare în conținutul propunerii legislative, în sensul că este consemnat un termen extrem de îndelungat în care să producă efecte juridice această interdicție și anume până la data de ”1 ianuarie 2121”.

În concluzie, pentru a nu avea legiferat un regim discriminator raportat la mediul privat, considerăm că statul român ar trebui, ca orice investitor privat, prudent și diligent, să nu aibă legiferată o interdicție de vânzare/înstrăinare, ci să aibă posibilitatea să vândă și, în același timp, să cumpere acțiuni și active, în funcție de oportunitățile pieței.

- De asemenea, considerăm că măsura de la art.17 din propunerea legislativă nu este justificată, din următoarele considerente:

- Aceasta poate genera un blocaj în desfășurarea activității în cazul companiilor de stat, societăților naționale, instituțiilor de credit și al altor societăți la care statul are calitatea de acționar, în condițiile în care se interzice înstrăinarea activelor sau a acțiunilor deținute de stat la acestea până la data de 1 ianuarie 2121.

Totodată, prin interzicerea pe perioada mai sus-menționată a înstrăinării activelor sau a acțiunilor deținute de stat, se pot genera costuri suplimentare pentru operatorii economici menționați, cu impact asupra rezultatului brut, respectiv diminuarea profitului și a dividendelor care se virează la bugetul statului sau la bugetul local sau majorarea pierderilor și/sau a plăților restante.

Astfel, potrivit prevederilor art.3 lit.d) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.88/1997 privind privatizarea societăților comerciale, cu modificările și completările ulterioare*, "active înseamnă bunuri, ansambluri de bunuri sau investiții nefinalizate și sistate, care pot fi separate și organizate să funcționeze independent, distinct de restul activității persoanei juridice, cum ar fi unități și subunități de producție, de comerț ori de prestări de servicii, secții, ateliere, ferme, spații comerciale, spații de cazare sau de alimentație publică, spații pentru birouri ori alte bunuri de același gen, inclusiv terenul destinat acestora, precum și alte terenuri din patrimoniul unei persoane juridice".

Menționăm că, în patrimoniul operatorilor economici cu capital integral sau majoritar de stat pot exista atât active neutilizate, cât și investiții nefinalizate și sistate, care generează costuri mari pentru operatorii economici (cheltuieli cu paza, cu conservarea, cu amortizarea, cu impozitele și taxele locale etc.), situație în care nu este justificată interzicerea înstrăinării acestora până la data de 1 ianuarie 2021.

- Se îngrădește posibilitatea operatorilor economici de a dispune înstrăinarea unor active cu caracter social către autoritățile administrației publice locale, precum și către instituții publice.

Potrivit prevederilor art.3 lit.d) din *Legea nr.137/2002 privind unele măsuri pentru accelerarea privatizării, cu modificările și completările ulterioare*, "active cu caracter social înseamnă bunuri sau ansambluri de bunuri din patrimoniul unei societăți comerciale sau regii autonome, de tipul: creșe, grădinițe, cabinete medicale, dispensare, cămine de nefamiliști sau blocuri de locuințe, cantine, centrale sau puncte termice, grupuri școlare de orice tip, baze sportive și de agrement, indiferent de tipul acestora, utilități de interes local sau zonal, gospodării-anexe și alte asemenea active, inclusiv dotările și terenul aferent acestora."

De asemenea, potrivit prevederilor art.15 alin.(1) din *Legea nr.137/2002*, "Societățile comerciale la care statul sau o autoritate a administrației publice locale este acționar majoritar pot dispune înstrăinarea unor active cu caracter social, cu titlu gratuit și cu prioritate către autoritățile administrației publice locale, precum și către instituții publice (...)".

Referitor la art.17 din propunerea legislativă, considerăm că textul poate aduce atingere competențelor BNR în calitate de autoritate de rezoluție, potrivit *Legii nr.312/2015*<sup>31</sup>, de a aplica instrumente de rezoluție care presupun transferul

---

<sup>31</sup> privind redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul financiar, cu modificările și completările ulterioare,



de acțiuni emise de o instituție de credit supuse rezoluției sau transferul de active ale instituției de credit.

În acest sens, subliniem faptul că *Legea nr. 312/2015* reprezintă transpunerea la nivel național a *Directivei 2014/59/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții și de modificare a Directivei 82/891/CEE a Consiliului și a Directivelor 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE și 2013/36/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului, precum și a Regulamentelor (UE) nr. 1093/2010 și (UE) nr. 648/2012 ale Parlamentului European și ale Consiliului.*

25. Cu privire la **art. 18** – modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019, menționăm faptul că *Expunerea de motive* nu oferă o justificare privind completarea propusă.

De asemenea, precizăm că, potrivit art. 307 alin. (4) din *Codul administrativ* "Modul de calcul și de plată a redevenței se stabilește de către ministerele de resort sau de către alte organe de specialitate ale administrației publice centrale ori de către autoritățile administrației publice locale, conform prevederilor legale."

Prevederile art.18 din propunerea legislativă, privind stabilirea mărimii redevenței minime obținute din concesionarea bunurilor publice în funcție de nivelul mediu al pieței europene, generează impact asupra veniturilor bugetare, însă nu ne putem pronunța asupra dimensiunii acestuia.

26. Referitor la **art. 19** - modificarea art. 30 din *Legea nr. 312/2004*, menționăm următoarele:

a. În primul rând, se poate remarca imprecizia cu care este reglementat art.19 din inițiativă. Astfel, deși la început se vorbește de modificarea literei a) a alin. (1), ulterior modificările vizează atât alin. (1), cât și alin. (2) al art. 30.

O altă inadvertență este cea reliefată de introducerea în cuprinsul aceluiași articol a două alineate care vizează, pe de o parte, instituirea unei obligații în sarcina Băncii Naționale a României, iar, pe de altă parte, sancțiunea nerespectării acesteia. Or, pentru realizarea unei demarcații clare, apreciem că cele două ipoteze trebuie să fie prevăzute în articole separate, de regulă, sancțiunea fiind prevăzută înaintea dispozițiilor finale ale unui act normativ. În acest sens sunt și prevederile art. 53 alin. (2) din *Legea nr. 24/2000*: „Succesiunea și gruparea dispozițiilor de fond cuprinse în actul normativ se fac în ordinea logică a desfășurării activității reglementate, asigurându-se ca prevederile de drept material să preceadă pe cele de ordin procedural, iar în caz de instituire de sancțiuni, aceste norme să fie plasate înaintea dispozițiilor tranzitorii și finale.” În al doilea rând, pentru a asigura rigoarea necesară în modalitatea de configurare a normei de incriminare, deși, în fond, cele două noțiuni sunt identice (infracțiune

= faptă penală = ilicit penal), se impune ca sintagma "*faptă penală*" să fie înlocuită cu „*infracțiune*”, având în vedere că aceasta din urmă este cea folosită în cadrul actelor normative care prevăd dispoziții incriminatoare.

b. Trecând mai departe la aspectele de fond ale prevederii din cuprinsul art.19, se pune în discuție problema antrenării răspunderii penale a Băncii Naționale a României. Potrivit art. 135 alin. (2) din *Codul penal*, Potrivit art.135 din *Codul penal*, „(1) *Persoana juridică, cu excepția statului și a autorităților publice, răspunde penal pentru infracțiunile săvârșite în realizarea obiectului de activitate sau în interesul ori în numele persoanei juridice. (2) Instituțiile publice nu răspund penal pentru infracțiunile săvârșite în exercitarea unei activități ce nu poate face obiectul domeniului privat. (3) Răspunderea penală a persoanei juridice nu exclude răspunderea penală a persoanei fizice care a contribuit la săvârșirea aceleiași fapte.*”.

De asemenea, potrivit art. 136 alin.(2) din *Codul penal*, singura pedeapsă principală ce poate fi aplicată unei persoane juridice este amenda.

Având în vedere aceste dispoziții, alin.(3) al art.19 din propunerea legislativă are în vedere tragerea la răspundere penală a persoanelor din cadrul BNR care se fac vinovate de săvârșirea faptei.

În acest context, apreciem că termenul prevăzut pentru repatrierea în integralitate a aurului depozitat în afara României de către BNR trebuie să aibă în vedere operațiunile complexe pe care le-ar presupune acest demers, inclusiv implicațiile importante de natură pecuniară și logistică, legate în special de transport și de asigurare.

De asemenea, la stabilirea termenului pentru îndeplinirea, de către BNR, a obligației de repatriere a aurului, trebuie avut în vedere că îndeplinirea acesteia nu depinde în mod exclusiv de banca centrală, retragerea aurului aflat în custodia contra-părții efectuându-se potrivit condițiilor contractuale.

Astfel, calendarul pentru o eventuală repatriere a aurului depozitat în străinătate ar trebui întocmit cu luarea în considerare a tuturor acestor considerente, data la care s-ar putea îndeplini o astfel de obligație, indiferent de diligențele depuse de banca centrală, neputând fi asumată de BNR în lipsa unor marje de timp care să aibă în vedere posibilitatea intervenției unor factori care nu sunt sub controlul BNR.

Totodată, conform art. 2 alin. (2) lit. e) din *Legea nr. 312/2004*, printre principalele atribuții ale Băncii Naționale a României se numără și administrarea rezervelor internaționale ale României. Or, acest aspect coroborat cu propunerea instituirii unei obligații în sarcina B.N.R., de repatriere în integralitate a aurului depozitat în afara României, conduce la ideea că îndeplinirea unei astfel de obligații nu poate face obiectul domeniului privat, fiind în prezența unei imunități penale. Prin urmare, apreciem că o astfel de prevedere vine în contradicție cu însuși regimul răspunderii penale aplicabil persoanelor juridice, astfel cum este acesta reglementat de dispozițiile art. 135 din *Codul penal*, motiv pentru care apreciem că această completare a *Legii nr. 312/2004* nu poate fi susținută.

Referitor la prevederile art.19 din proiectul legislativ, menționăm următoarele:

- Administrarea rezervei de aur. Bunele practici internaționale.

În cadrul rezervelor internaționale, aurul este considerat un activ cu rol strategic, datorită beneficiilor de diversificare pe care le aduce în cadrul structurii rezervelor internaționale, a capacității sale de a-și păstra valoarea în condițiile manifestării fenomenului inflaționist și a rolului său de activ de refugiu în vremuri de turbulente financiare și geopolitice.

Deținerile de aur în formă fizică nu încorporează, spre deosebire de alte active (acțiuni și obligațiuni), risc de credit, în sensul că nu reprezintă o creanță asupra unui anumit emitent a cărui intrare în faliment ar putea provoca pierderi în rândul acționarilor și creditorilor. Această caracteristică specifică aurului este o componentă importantă ce susține creșterea cererii pentru acest activ în condițiile manifestării aversiunii față de risc a participanților pe piețele financiare. Un alt aspect pozitiv legat de aur este reprezentat de sensibilitatea mai scăzută a valorii de piață a acestuia la politicile economice ale unei anumite țări, în comparație cu moneda acelei țări sau cu instrumentele de datorie emise de către statul respectiv.

Băncile centrale naționale din toate statele membre ale Uniunii Europene au atribuții privind deținerea și administrarea rezervelor internaționale ale statului. În ceea ce privește băncile centrale din Eurosistem, acestea administrează rezervele internaționale („*rezervele valutare*“, potrivit terminologiei TFUE) care nu au fost transferate BCE în conformitate cu art.30 din Statutul SEBC și al BCE<sup>32</sup> și participă la administrarea rezervelor valutare ale BCE.

Administrarea rezervelor internaționale este o atribuție conferită prin lege BNR și se realizează pe baza orientărilor strategice aprobate de către Consiliul de administrație și a deciziilor tactice adoptate de către Comitetul de administrare a rezervelor internaționale din BNR, în condițiile respectării regulilor generale privind lichiditatea și riscul specific activelor externe, precum și a unui nivel adecvat al rezervelor internaționale, cerințe prevăzute la art.30 alin.(1) și (2) din *Legea nr.312/2004*.

Din perspectivă practică, păstrarea aurului în custodie în străinătate, la un custode precum Banca Angliei, care este una dintre cele mai prestigioase și sigure bănci centrale din lume, conferă garanția că rezerva de aur respectă condițiile

---

<sup>32</sup> Potrivit art.30 din Statutul SEBC și al BCE: „30.1. Fără a aduce atingere dispozițiilor articolului 28, băncile centrale naționale pun la dispoziția BCE active din rezervele valutare, altele decât monedele statelor membre, euro, poziții de rezervă la FMI și DST, până la echivalentul sumei de 50 de miliarde euro. Consiliul guvernatorilor decide asupra cotei care poate fi solicitată de BCE după înființarea acesteia, precum și asupra sumelor solicitate ulterior. BCE are dreptul deplin de a deține și a administra activele din rezervele valutare care i-au fost transferate și de a le utiliza în scopurile prevăzute de prezentul statut. 30.2. Contribuția fiecărei bănci centrale naționale se stabilește proporțional cu cota sa din capitalul subscris al BCE. 30.3. BCE creditează fiecărei bănci centrale naționale o creanță echivalentă cu contribuția sa. Consiliul guvernatorilor stabilește valoarea nominală și remunerarea acestor creanțe. 30.4. BCE poate solicita active suplimentare din rezervele valutare, în conformitate cu articolul 30.2, dincolo de limita stabilită la articolul 30.1, în limitele și potrivit condițiilor stabilite de Consiliu în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 41. 30.5. BCE poate deține și administra poziții de rezervă la FMI, precum și DST, și poate să accepte cumularea (pooling) acestor active. 30.6. Consiliul guvernatorilor la orice alte măsuri necesare pentru aplicarea prezentului articol”.

standard și poate fi utilizată imediat pe piața metalelor prețioase pentru tranzacționare.

Practica depozitării în străinătate a unei părți din rezerva de aur este larg răspândită are drept scop asigurarea lichidității în cazul unor crize, nu neapărat interne.

Drept urmare, depozitarea aurului la Banca Angliei asigură BNR acces direct la lichiditatea conferită de cea mai importantă piață a aurului din lume, piața aurului de la Londra, iar în situația repatrierii aurului, accesul pe această piață se reduce semnificativ. Totodată, este de precizat că păstrarea aurului la Banca Angliei asigură o recunoaștere internațională a calității rezervelor de aur ale BNR, având în vedere că Banca Angliei acceptă doar lingouri care sunt conforme cu standardul „*good delivery*,” al London Bullion Market Association. Astfel, deținerile de aur de la Banca Angliei sunt recunoscute că respectă cerințe calitative specifice pieței aurului, ceea ce face posibilă folosirea acestor lingouri în situația unor tranzacții fără a mai implica alte costuri suplimentare pentru verificarea calității.

În ceea ce privește repatrierea rezervei de aur, subliniem că o astfel de inițiativă legislativă, în acest moment, ar putea genera speculații pe plan internațional cu privire la motivele unei astfel de decizii. Având în vedere și scopurile deținerii de rezerve internaționale de către banca centrală, o eventuală aprobare a acestei propuneri legislative ar putea avea consecințe grave asupra credibilității și imaginii țării, dar posibil și asupra rezilienței economiei la potențiale șocuri. Totodată, orice inițiativă legislativă formulată cu scopul repatrierii stocului de aur ar conduce la diminuarea/anularea posibilității de a beneficia de oportunitățile de fructificare, în condiții favorabile de piață, a stocului de aur și/sau de utilizare a acestuia în caz de urgență și ar avea implicații importante de natură pecuniară și logistică, legate în special de transport și asigurare. Cheltuielile de transport și asigurare, după estimarea noastră, s-ar putea ridica la un nivel însemnat, existând riscul de a depăși costurile de custodie la Banca Angliei aferente unei perioade mari de timp.

Repatrierea rezervei de aur ar conduce la pierderea calității de activ de rezervă a aurului, care nu ar mai putea fi astfel utilizat imediat în caz de urgență. Într-o astfel de situație, recunoașterea externă a faptului că România dispune de o rezervă de aur conform standardelor „*good delivery*” nu ar mai fi asigurată pentru tranzacționare, respectiv garantare în situații de urgență.

În concluzie, stocul din țară nu poate fi utilizat în situații de urgență, în timp ce stocul de la Londra ar putea fi utilizat imediat.

De asemenea, pentru considerentele invocate în paragraful anterior și având în vedere faptul că, în ipoteza repatrierii, aurul nu s-ar afla într-o locație cu acces direct la piața internațională, eventualele noi oportunități generate de evoluțiile favorabile efectuării de plasamente în conformitate cu uzanțele de pe această piață nu ar putea fi valorificate, având ca potențial impact scăderea rentabilității așteptate a rezervelor internaționale ale României.

- Compatibilitatea propunerii legislative cu legislația UE

BNR este organizată și funcționează în conformitate cu dispozițiile legii și ale TFUE, inclusiv ale Protocolului nr.4 privind Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene (Statutul SEBC și al BCE), anexat acestuia.

a) Principiul independenței băncilor centrale

Acest principiu este consacrat prin art. 130 din TFUE<sup>33</sup> și art. 7 din Statutul SEBC și al BCE (articol care reia prevederile art. 130 din TFUE), fiind detaliat în rapoartele de convergență ale Comisiei Europene și ale Băncii Centrale Europene.

În acord cu TFUE, art.3 alin.(1) din Statutul BNR prevede că ” (1) În îndeplinirea atribuțiilor, Banca Națională a României și membrii organelor sale de conducere nu vor solicita sau primi instrucțiuni de la autoritățile publice sau de la orice altă instituție sau autoritate.”

Potrivit Băncii Centrale Europene (BCE)<sup>34</sup>, „atribuția SEBC privind deținerea și administrarea rezervelor oficiale ale Statelor Membre include toate acțiunile necesare pentru îndeplinirea efectivă a mandatului Eurosistemului (...) controlul efectiv de către banca centrală fiind esențial” și „implică luarea unor decizii, în deplină autonomie, privind deținerea, păstrarea, dispunerea cu privire la acestea, negocierea și administrarea zilnică, precum și administrarea pe termen lung a rezervelor internaționale”. Astfel, BCE subliniază faptul că băncile centrale naționale se bucură de independență în îndeplinirea atribuției privind deținerea și administrarea rezervelor de aur.

Alegerea locației păstrării rezervelor de aur (în țară sau în străinătate) reprezintă o decizie care ține de competența exclusivă a băncii centrale, fiind adoptată pe baza unor argumente fundamentate pe principii de prudență, de diversificare a riscurilor și de administrare eficace a rezervelor.

Stabilirea prin lege a locului de păstrare a deținerilor de aur și, astfel, impunerea de restricții în administrarea rezervelor internaționale, conduce la limitarea băncii centrale în luarea unor decizii oportune din punct de vedere economic, aducând atingere atribuțiilor acesteia și modului de implementare a politicilor adoptate pentru atingerea obiectivelor urmărite în cadrul administrării rezervelor internaționale.

Din această perspectivă, adoptarea prevederilor în discuție, având ca finalitate eliminarea în totalitate a posibilității depozitării rezervei de aur în străinătate, nu asigură respectarea acestui principiu și ar reprezenta o ingerință în politica de administrare a rezervelor internaționale de către banca centrală.

<sup>33</sup> În exercitarea competențelor și în îndeplinirea misiunilor și îndatoririlor care le-au fost conferite prin tratate și prin Statutul SEBC și al BCE, Banca Centrală Europeană, băncile centrale naționale sau membrii organelor lor de decizie nu pot solicita și nici accepta instrucțiuni din partea instituțiilor, organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii, a guvernelor statelor membre sau a oricărui alt organism. Instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii, precum și guvernele statelor membre se angajează să respecte acest principiu și să nu încerce să influențeze membrii organelor de decizie ale Băncii Centrale Europene sau ale băncilor centrale naționale în îndeplinirea misiunii lor.

<sup>34</sup> Punctele 3.4 și 3.5 din Avizul BCE CON/2019/23 privind structura acționariatului Băncii Italiei și deținerea rezervelor internaționale

## b) Misiunile fundamentale ale SEBC

Art. 127 alin. (2) din TFUE prevede: *"Misiunile fundamentale care urmează să fie îndeplinite prin intermediul SEBC sunt: - definirea și punerea în aplicare a politicii monetare a Uniunii; (...) - deținerea și administrarea rezervelor valutare oficiale ale statelor membre. (...)"*,

În interpretarea acestui articol, în *Raportul de Convergență al BCE din anul 2020* se arată că *„orice drept al unui terț (de exemplu, Guvernul sau Parlamentul) de a influența deciziile unei bănci centrale naționale în legătură cu administrarea rezervelor valutare oficiale este incompatibil cu articolul 127 alineatul (2) a treia liniută din Tratat."*

Subliniem faptul că, potrivit BCE (Avizul BCE CON/2019/23, deja menționat), sintagma *"rezerve valutare oficiale"* din art. 127 alin.(2) a treia liniută din TFUE include și rezervele de aur. De asemenea, BCE are în vedere acest aspect atunci când precizează că *"active din rezervele valutare"* înseamnă aur sau numerar, iar *"aur"* înseamnă *uncii troy de aur fin* sub formă de lingouri London Good Delivery, conform specificațiilor London Bullion Market Association (indicăm în acest sens o serie de decizii emise de BCE<sup>35</sup>).

De asemenea, în Avizul BCE CON/2008/72<sup>36</sup> se arată că art.127 alin.(2) din TFUE *„definește deținerea și administrarea rezervelor valutare oficiale ale statelor membre ca fiind misiune fundamentală care urmează să fie îndeplinită prin intermediul SEBC. Această dispoziție din Tratat impune păstrarea la băncile centrale naționale a competenței de a lua decizii cu privire la utilizarea activelor băncilor centrale naționale. Adoptarea unor dispoziții legislative care ar impune o alocare obligatorie a unei părți din rezerva valutară a unui stat membru, în contradicție cu atribuirea acestei misiuni băncii centrale naționale, ar fi incompatibilă cu Tratatul, deoarece ar priva astfel banca centrală națională de una dintre misiunile sale fundamentale, conform Tratatului, și ar transfera de la banca centrală națională către un terț competența pe care Tratatul o alocă în mod clar băncilor centrale naționale"*.

## c) Compatibilitatea Statutului BNR cu TFUE

Art. 131 din TFUE prevede: *„Fiecare stat membru asigură compatibilitatea legislației sale interne, inclusiv a statutului băncii sale centrale naționale, cu tratatele și cu Statutul SEBC și al BCE"*.

<sup>35</sup> Decizia BCE din 31 decembrie 2007 privind vărsarea capitalului, transferul activelor din rezervele valutare și contribuțiile la rezervele și provizioanele Băncii Centrale Europene din partea Central Bank of Cyprus și Bank Centrali ta' Malta/Central Bank of Malta (BCE/2007/22); Decizia BCE din 31 decembrie 2008 privind vărsarea capitalului, transferul activelor din rezervele valutare și contribuțiile la rezervele și provizioanele Băncii Centrale Europene din partea Národná banka Slovenska (BCE/2008/33); Decizia BCE din 31 decembrie 2010 privind vărsarea capitalului, transferul activelor din rezervele valutare și contribuțiile la rezervele și provizioanele Băncii Centrale Europene de către Eesti Pank (BCE/2010/34); Decizia BCE din 31 decembrie 2013 privind vărsarea capitalului, transferul activelor din rezervele valutare și contribuțiile la rezervele și provizioanele Băncii Centrale Europene din partea Latvijas Banka (BCE/2013/53); Decizia BCE din 31 decembrie 2014 privind vărsarea capitalului, transferul activelor din rezervele valutare și contribuțiile la rezervele și provizioanele Băncii Centrale Europene din partea Lietuvos bankas (BCE/2014/61)

<sup>36</sup> Avizul BCE din 19 noiembrie 2008 la solicitarea Parlamentului României cu privire la o propunere legislativă privind valorificarea rezervei valutare a Băncii Naționale a României pentru dezvoltarea și modernizarea turismului

De asemenea, art.2 din *Actul privind condițiile de aderare a Republicii Bulgaria și a României și adaptările tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană*, anexat la *Tratatul de aderare a României și Bulgariei la Uniunea Europeană*, prevede: "*De la data aderării, dispozițiile tratatelor originare și actele adoptate de instituții și de Banca Centrală Europeană înainte de aderare sunt obligatorii pentru Bulgaria și România și se aplică în aceste state în condițiile stabilite prin aceste tratate și prin prezentul act.*"

În interpretarea acestui articol, în Avizul CON/2011/73<sup>37</sup>, BCE menționează că, "*deși România nu a adoptat încă moneda euro, proiectele normative ar trebui să aibă deja în vedere și să respecte în general cadrul legislativ al Uniunii care se va aplica în România după adoptarea monedei euro*". În acest context, facem referire și la Avizul BCE CON/2008/72<sup>38</sup>, în cadrul căruia se precizează: „*BCE dorește să sublinieze că, deși statele membre care fac obiectul unei derogări nu fac încă parte din Uniunea Economică și Monetară, acestea au obligația juridică de a adapta statutele băncilor lor centrale naționale pentru a se asigura compatibilitatea cu Tratatul și cu Statutul din perspectiva misiunilor legate de Eurosistem. În acest sens, orice reformă legislativă ar trebui să vizeze realizarea treptată a consecvenței cu standardele Eurosistemului. În acest caz, ar trebui să faciliteze convergența cadrului juridic necesar pentru ca România să devină participant cu drepturi depline la Uniunea Economică și Monetară fără a fi necesare reforme legislative ulterioare*".

În acest context, raportat și la cele menționate la pct. b), apreciem că modificarea art. 30 alin.(1) lit.a) din *Legea nr.312/2004* în sensul prevăzut în art.19 din propunerea legislativă este de natură să conducă la o încălcare a obligației de a adapta statutele băncilor lor centrale naționale pentru a se asigura compatibilitatea cu TFUE.

d) Necesitatea asigurării unui cadru legal stabil de organizare și funcționare a băncii centrale

Perspectiva aderării României la zona euro implică realizarea unor modificări de amploare ale Statutului BNR, având drept scop soluționarea tuturor aspectelor de neconformitate semnalate în rapoartele instituțiilor europene (BCE și Comisia Europeană). În acest context, este absolut necesar ca modificarea legii băncii centrale să se realizeze pe baza unei viziuni de ansamblu, integratoare, cu luarea în considerare a tuturor soluțiilor de natură legislativă care vor contribui la conturarea noului rol al băncii centrale în cadrul Eurosistemului și al Mecanismului Unic de Supraveghere<sup>39</sup>. Menționăm, în acest context, Planul Național de adoptare a monedei euro și Raportul de fundamentare a procesului de trecere la euro realizat conform *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 24/2018*

<sup>37</sup> Avizul BCE din 21 septembrie 2011 cu privire la statistică și la piața monetară interbancară și piața titlurilor de stat administrate de Banca Națională a României, regimul valutar și regimul rezervelor minime obligatorii, pct.2

<sup>38</sup> Avizul BCE din 19 noiembrie 2008 la solicitarea Parlamentului României cu privire la o propunere legislativă privind valorificarea rezervei valutare a Băncii Naționale a României pentru dezvoltarea și modernizarea turismului, pct.2.3.

<sup>39</sup> Aderarea la zona euro presupune intrarea automată în Mecanismul Unic de Supraveghere, compus din BCE și autoritățile naționale competente în domeniul supravegherii.

*privind înființarea, organizarea și funcționarea Comisiei Naționale de fundamentare a Planului național de adoptare a monedei euro.*

Or, în temeiul art.30.1 coroborat cu art.42 din Statutul SEBC și al BCE, băncile centrale naționale ale statelor membre din zona euro pun la dispoziția BCE active din rezervele valutare, altele decât monedele statelor membre (euro), poziții de rezervă la FMI și DST, până la echivalentul sumei de 50 de miliarde euro. Consiliul guvernatorilor decide asupra cotei care poate fi solicitată de BCE după înființarea acesteia, precum și asupra sumelor solicitate ulterior. BCE are dreptul deplin de a deține și a administra activele din rezervele valutare care i-au fost transferate și de a le utiliza în scopurile prevăzute de Statutul SEBC și al BCE. Conform art.30.2 din Statutul SEBC și al BCE, coroborat cu art.42.6, contribuția fiecărei bănci centrale participante se stabilește proporțional cu cota sa din capitalul BCE subscris de băncile centrale ale statelor membre care nu fac obiectul unei derogări (care au adoptat moneda euro). În același timp, în cadrul Raportului de Convergență din anul 2020, BCE arată că *"Băncile centrale naționale trebuie să furnizeze BCE active externe de rezervă proporțional cu cotele deținute din capitalul subscris al BCE. Aceasta înseamnă că nu trebuie să existe obstacole juridice pentru băncile centrale naționale privind transferul activelor externe de rezervă către BCE"*.

Ca atare, după aderarea României la zona euro, BNR va avea obligația de a transfera către BCE active din rezervele valutare. Potrivit deciziilor BCE, în cazul statelor care au adoptat moneda euro, „*active din rezervele valutare*“ înseamnă aur sau numerar, iar „*aur*” înseamnă *uncii troy de aur fin sub formă de lingouri London Good Delivery*, conform specificațiilor London Bullion Market Association. Având în vedere cele menționate, adoptarea prevederilor în discuție ar institui obstacole juridice în privința aplicării în viitor a cadrului legislativ al UE, după adoptarea monedei euro.

În plus, considerăm că adoptarea unor amendamente izolate la Statutul BNR ar duce la instabilitatea cadrului legislativ de organizare și funcționare a băncii centrale, aspect care a format, în mod deosebit, obiectul unor critici clare din partea instituțiilor europene. Astfel, atât în rapoartele de convergență, cât și în avizele<sup>40</sup> BCE, s-a subliniat necesitatea asigurării unui cadru legal stabil de organizare și funcționare a băncii centrale, aducerea unor amendamente repetate și frecvente acestui cadru nefiind compatibilă cu principiul certitudinii juridice, continuității și coerenței, cu impact asupra independenței sale funcționale.

e) Necesitatea consultării Băncii Centrale Europene

În legătură cu orice amendament care urmează a fi adus Statutului BNR, este necesară și obligatorie derularea procedurii de consultare a Băncii Centrale

---

<sup>40</sup> Avizul BCE din 24 mai 2007 emis la cererea Ministerului de Finanțe din Ungaria cu privire la proiectul legii de modificare a Legii privind Banca Centrală din Ungaria (CON/2007/14); Avizul BCE din 2 decembrie 2008 emis la cererea Ministerului de Finanțe din Ungaria cu privire la proiectul legii de modificare a Legii privind Banca Centrală din Ungaria (CON/2008/83); Avizul BCE din 10 noiembrie 2011 cu privire la modificarea regulilor privind distribuția profitului Băncii Centrale din Lituania (CON/2011/91); Avizul BCE din 14 decembrie 2011 cu privire la Banca Centrală din Ungaria (CON/2011/104); Avizul BCE din 31 mai 2012 cu privire la Banca Centrală din Ungaria (CON/2012/43); Avizul BCE 26 iulie 2013 cu privire la noul cadru de supraveghere integrat din Ungaria (CON/2013/56)



Europene, potrivit art. 127 alin.(4) și art.282 alin.(5) din TFUE<sup>41</sup> și *Deciziei nr.98/415/CE a Consiliului din 29 iunie 1998 privind consultarea Băncii Centrale Europene de către autoritățile naționale cu privire la proiectele de reglementare*, care, la art.2 alin.(1) liniuța a treia prevede: „*Autoritățile statelor membre consultă BCE în legătură cu orice proiect de reglementare care intră în sfera sa de competență în temeiul Tratatului și, în special, în ceea ce privește: (...) băncile centrale naționale*”:

Menționăm și faptul că o propunere legislativă cu un obiect de reglementare similar, respectiv repatrierea aurului din rezervele internaționale ale României care este depozitat în străinătate (*Legea pentru modificarea art. 30 din Legea nr.312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României, Plx 212/2019*) a fost respinsă definitiv de Camera Deputaților la data de 27.04.2021.

Cu privire la acest demers, prin scrisoarea din data de 13 mai 2019, adresată președintelui Camerei Deputaților, Banca Centrală Europeană a apreciat că *Legea pentru modificarea art.30 din Legea nr.312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României, "afectează modalitatea în care BNR trebuie să își exercite competența de a administra rezervele de aur cu active externe de rezervă"* și, totodată, a atras atenția cu privire la neîndeplinirea obligației de consultare a BCE prevăzute la art. 127 alin.(4) și art.282 alin.(5) din TFUE, precum și la art.2 alin.(1) a treia liniuță din *Decizia Consiliului nr.98/415/CE*.

Acest caz de neconsultare a BCE de către autoritățile naționale a fost inclus în Raportul anual al Băncii Centrale Europene pe anul 2019, fiind calificat drept „*caz clar și important de nerespectarea a obligației de consultare a BCE*”.

27. În cadrul Capitolului III „*Măsuri în domeniul economic pentru protejarea interesului superior și suveran al poporului și cetățeanului român*” din proiectul de act normativ, la **art. 20** este prevăzut:

”(1) *Începând cu data intrării în vigoare a prezentei legi, contractele încheiate de statul român sunt publice și se publică pe site-ul instituției contractante și în Monitorul Oficial, partea a IV-a.*

(2) *În termen de cel mult 5 zile de la data adoptării prezentei legi, toate contractele încheiate de statul român până la această dată se vor publica pe site-ul instituției contractante și în Monitorul Oficial, partea a IV-a”.*

Având în vedere că din denumirea capitolului în care se regăsește prevederea citată și din textul articolului în cauză nu rezultă temeiul legal și/sau domeniul în care sunt încheiate „*contractele încheiate de statul român*” vizate, în înțelegerea noastră prevederea în cauză se referă inclusiv la contractele de achiziție publică, contractele de achiziție sectorială și contractele de concesiune

---

<sup>41</sup> Art. 127 (4) Banca Centrală Europeană este consultată: — cu privire la orice act al Uniunii propus în domeniile care țin de competențele sale; — de autoritățile naționale, cu privire la orice proiect de reglementare în domeniile care sunt de competența sa, dar în limitele și în condițiile stabilite de Consiliu, în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 129 alineatul (4) (...).

Art. 282 (5) În domeniile în care are atribuții, Banca Centrală Europeană este consultată asupra oricărui proiect de act al Uniunii, precum și asupra oricărui proiect de reglementare la nivel național și poate emite avize.

de lucrări și de servicii. Plecând de la această interpretare, facem precizarea că, în conformitate cu legislația națională în domeniul achizițiilor publice/achizițiilor sectoriale/concesiunilor de lucrări și de servicii în vigoare (*Legea nr. 98/2016, privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr.99/2016 privind achizițiile sectoriale, cu modificările și completările ulterioare, și Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii, cu modificările și completările ulterioare*), care transpune dispozițiile directivelor europene în domeniu (*Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE, Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune și Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE*), autoritățile și entitățile contractante sunt obligate să respecte principiile nediscriminării, tratamentului egal, recunoașterii reciproce, transparenței, proporționalității și asumării răspunderii, în cazul achizițiilor publice/achizițiilor sectoriale/concesiunilor de lucrări și de servicii realizate prin aplicarea modalităților de atribuire (proceduri de atribuire și achiziții directe) reglementate de legislația în domeniu, în vederea respectării *principiului transparenței*, prevăzut la art. 2 alin. (2) lit. d) din *Legea nr. 98/2016*, respectiv la art. 2 alin. (2) lit. d) din *Legea nr. 99/2016* și la art. 2 alin. (2) lit. d) din *Legea nr.100/2016*, în procesul de realizare a achizițiilor publice/achizițiilor sectoriale/concesiunilor de lucrări și de servicii, autoritățile/entitățile contractante au obligația de a aduce la cunoștința publicului, prin intermediul sistemului electronic de achiziții publice de la nivel național (SEAP) și al Jurnalului Oficial al Uniunii Europene (JOUE-TED), după caz, toate informațiile referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică/contractelor sectoriale/contractelor de concesiune de lucrări și de servicii. Astfel, conform art. 145 și art. 146 din *Legea nr. 98/2016*, respectiv art. 155 și art. 156 din *Legea nr. 99/2016* și art. 66 și 67 din *Legea nr. 100/2016*, autoritățile/entitățile contractante au obligația de a publica anunțurile de atribuire a contractelor de achiziție publică/contractelor sectoriale/contractelor de concesiune de lucrări și de servicii atât în SEAP, cât și în JOUE, în funcție de pragurile valorice prevăzute de lege. De asemenea, conform art. 222<sup>1</sup> alin (1) din *Legea nr. 98/2016* și, în mod similar, potrivit art. 239<sup>1</sup> alin (1) din *Legea nr. 99/2016*, autoritățile/entitățile contractante au obligația de a publica, în secțiunea dedicată din SEAP, toate modificările contractelor de achiziție publică/acordurilor-cadru, respectiv ale contractelor de achiziție sectorială/acordurilor-cadru, astfel încât să rezulte durata și prețul final la finalizarea sau încetarea acestora.

De asemenea, pentru domeniul concesiunilor, SEAP are dezvoltată facilitatea de publicare a contractelor de concesiune de lucrări și a contractelor de concesiune de servicii. În ceea ce privește dosarul achiziției publice/dosarul

achiziției sectoriale, care conține contractul de achiziție publică/contractul sectorial și actele adiționale ale acestuia, art. 217 alin. (4) și (5) din *Legea nr. 98/2016*, respectiv art. 231 alin. (4) și (5) din *Legea nr. 99/2016* prevede expres că ulterior finalizării procedurii de atribuire, dosarul achiziției publice/dosarul achiziției sectoriale are caracter de document public, iar accesul persoanelor la dosar „ se realizează cu respectarea termenelor și procedurilor prevăzute de reglementările legale privind liberul acces la informațiile de interes public și nu poate fi restricționat decât în măsura în care aceste informații din cadrul propunerilor tehnice, propunerilor financiare și/sau fundamentările/justificările de preț/cost au fost declarate și probate (...), ca fiind confidențiale, potrivit legii.”.

Mai mult decât atât, *Legea nr. 544/2001*<sup>42</sup> reglementează expres la art. 11<sup>1</sup> obligația autorităților/entităților contractante de a pune la dispoziția oricărei persoane fizice sau juridice interesate contractele de achiziție publică. Atragem atenția, însă, că necesitatea respectării confidențialității informațiilor este reglementată expres atât în materia achizițiilor publice (art. 57 alin. (1) din *Legea nr. 98/2016*) și achizițiilor sectoriale (art. 70 alin. (1) din *Legea nr. 99/2016*), dar și în materia concesiunilor de lucrări și servicii, la art. 41 alin (1) fiind prevăzută obligația autorității/entității contractante „de a nu dezvălui informațiile din propunerea tehnică, elementele din propunerea financiară și/sau fundamentări/justificări de preț/cost transmise de operatorii economici indicate și dovedite de aceștia ca fiind confidențiale întrucât sunt: date cu caracter personal, secrete tehnice sau comerciale sau sunt protejate de un drept de proprietate intelectuală. Caracterul confidențial se aplică doar asupra datelor/informațiilor indicate și dovedite ca fiind date cu caracter personal, secrete tehnice sau comerciale sau sunt protejate de un drept de proprietate intelectuală”. Obligația de respectare a confidențialității informațiilor nu afectează, potrivit alin. (2) al art.41 din *Legea nr. 100/2016*, obligațiile autorității/entității contractante de publicare a anunțului de atribuire și nici publicarea părților din contractele de concesiune încheiate fără caracter confidențial, inclusiv a eventualelor modificări ulterioare. În concluzie, potrivit legislației în domeniul achizițiilor publice/achizițiilor sectoriale/concesiunilor de lucrări și de servicii, contractele de achiziție publică, contractele de achiziție sectorială și contractele de concesiune de lucrări și de servicii, precum și modificările operate asupra acestora au caracter de document public, accesul persoanelor la acestea fiind realizat cu respectarea procedurilor prevăzute de reglementările legale privind liberul acces la informațiile de interes public sau, în mod direct, prin accesarea SEAP, după caz, în măsura în care informațiile din cadrul acestora nu sunt confidențiale, clasificate sau protejate de un drept de proprietate intelectuală, potrivit legii.

Ca urmare, prevederile art. 20 alin. (1) din proiectul de act normativ aduc atingere atât legislației în domeniul achizițiilor publice/achizițiilor

---

<sup>42</sup> privind liberul acces la informațiile de interes public, cu modificările și completările ulterioare

sectoriale/concesiunilor de lucrări și de servicii, prin instituirea altor obligații de publicitate a contractelor, diferite de cele prevăzute de legislația în domeniu, fără protejarea informațiilor care sunt confidențiale, clasificate sau protejate de un drept de proprietate intelectuală conform legii, cât și normelor de tehnică legislativă prevăzute de *Legea nr. 24/2000*, prin realizarea unui dublaj legislativ, în condițiile în care, conform legislației în domeniu, dar și legislației privind liberul acces la informațiile de interes public, contractele de achiziție publică, contractele de achiziție sectorială și contractele de concesiune de lucrări și de servicii sunt documente publice.

În ceea ce privește prevederile alin. (2) al art. 20 din proiectul de act normativ, instituirea obligației de publicare a tuturor contractelor încheiate de statul român până la data intrării în vigoare a actului normativ în analiză este de natură a aduce atingere *principiului general al neretroactivității legii civile*, care poate conduce la declararea acestor prevederi ca fiind neconstituționale.

28. Având în vedere cele propuse prin **art. 21**, arătăm că stabilirea pedepselor pentru infracțiuni intră în marja de apreciere a legiuitorului, însă aceasta trebuie să aibă în vedere fixarea unor limite raționale, care să corespundă în abstract importanței valorii sociale ocrotite. Prin *Decizia nr. 688/2017*<sup>43</sup>, Curtea Constituțională a apreciat că în reglementarea sancțiunilor de drept penal de către legiuitor trebuie stabilit un echilibru între dreptul fundamental care face obiectul limitării impuse de sancțiune și valoarea socială a cărei protecție a determinat limitarea.

În acest sens, conform *principiului individualizării*, sancțiunile de drept penal trebuie să fie astfel stabilite încât să reflecte pericolozitatea faptei și a făptuitorului și, totodată, să asigure realizarea scopurilor acestor sancțiuni. Cu alte cuvinte, consecințele angajării răspunderii penale trebuie să fie proporționale cu situațiile care au antrenat această răspundere. Acest principiu are rolul de a limita, astfel, consecințele angajării răspunderii penale la ceea ce este strict necesar pentru asigurarea protecției valorii sociale, impunându-se atât legiuitorului, în procesul stabilirii sancțiunilor pentru fiecare infracțiune, cât și organelor judiciare responsabile cu aplicarea și executarea acestor sancțiuni. De asemenea, trebuie amintit că acest principiu își găsește fundamentul în prevederile art 53 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică și trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o. Așadar, angajarea răspunderii penale, prin consecințele sale, determină o restrângere a exercițiului unor drepturi, iar această restrângere, materializată, în cazul nostru, în sancțiunea propusă, trebuie să fie proporțională cu gravitatea faptei comise. În analiza testului proporționalității<sup>44</sup>, apreciem că trebuie plecat și de la optica legiuitorului *Codului*

<sup>43</sup> referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 39 alin. (1) lit. b) din Codul penal

<sup>44</sup> T. Papuc, *Principiul proporționalității. Teorie și jurisprudența Curții de la Strasbourg*, Ed. Solomon, 2019.

*penal* în materie sancționatorie prin raportare la incriminările puse în discuție în cuprinsul acestei inițiative legislative. În acest sens, amintim că în *Legea 286/2009* instituirea pedepselor are la bază *principiul gradualității*, prin stabilirea unor praguri progresive de sancționare: 1 lună - 3 luni, 3 luni - 2 ani, 6 luni - 3 ani, 1 an-5 ani, 2 ani - 7 ani, 3 ani - 10 ani, 5 ani - 10 ani, 7 ani - 12 ani, 10 ani - 20 de ani, încheindu-se cu pedeapsa detențiunii pe viață alternativ cu pedeapsa închisorii de la 15 la 25 de ani și, într-un final, cu pedeapsa detențiunii pe viață, ca pedeapsă unică. În acest context, dacă privim modul cum sunt sancționate infracțiunile în *Codul penal* în funcție de obiectul juridic special, se ajunge la concluzia că legiuitorul a stabilit, în mod clar, o ierarhie a valorilor sociale prin intermediul cărora se reflectă, în mod automat, și gravitatea pedepselor. Privind aceste observații în contextul limitelor de pedeapsă propuse de inițiatori la alin.(2), se poate observa că acestea din urmă sunt similare cu cele regăsite în cazul infracțiunii de omor (art. 188. C. pen.) sau de determinare ori înlesnire a sinuciderii, săvârșită față de un minor care nu a împlinit vârsta de 13 ani sau față de o persoană care nu a putut să-și dea seama de consecințele acțiunilor sau inacțiunilor sale ori nu putea să le controleze, dacă sinuciderea a avut loc. Or, considerăm că nu se poate pune pe același palier o valoare socială care privește sfera unor relații de serviciu cu cea care vizează dreptul la viață a unei persoane. În acest context, dacă privim mai atent norma de incriminare, se poate observa că aceasta nu reprezintă altceva decât o formă specială a infracțiunii de abuz în serviciu. Potrivit art. 297 din Codul penal, aceasta din urmă se sancționează cu limite de pedeapsă cuprinse între 2 și 7 ani, în timp ce neglijența în serviciu cu limite de pedeapsă cuprinse între 3 luni și 3 ani sau amendă (art. 298 C. pen.). Codul penal prevede o răspundere mai severă în situația în care abuzul/neglijența în serviciu a produs consecințe deosebit de grave, în temeiul prevederilor art. 309 din Codul penal, având următorul cuprins: „*Dacă faptele prevăzute în art. 295, art. 297, art. 298, art. 300, art. 303, art. 304, art. 306 sau art. 307 au produs consecințe deosebit de grave, limitele speciale ale pedepsei prevăzute de lege se majorează cu jumătate.*”

Prin urmare, aceste forme speciale de abuz în serviciu ori de neglijență în serviciu sunt sancționate cu limite duble de pedeapsă (pe alocuri chiar și de trei ori mai mari). În fine, în ceea ce privește menționarea expresă a formei de vinovăție a intenției în cuprinsul alin.(1) un astfel de demers nu este necesar, ținând cont de prevederile art. 16 alin. (6) din Codul penal.

29. În ceea ce privește **art.22** din inițiativa legislativă, subliniem că nu se precizează destinația venitului provenit din amenda aplicată la alin.(3), dimensiunea impactului asupra veniturilor fiind dificil de cuantificat având în vedere că este influențat de comportamentul operatorilor economici în cazurile de neîndeplinire a dispozițiilor legii.

30. Suplimentar, dimensiunea impactului pozitiv asupra veniturilor generat în cazul câștigurilor obținute de serviciile de informații, contrainformații și cele asimilate acestora în contextul desfășurării activităților specifice prevăzute la art.23 din propunerea legislativă, depinde de mărimea și frecvența câștigurilor obținute de serviciile de informații.

31. Referitor la **art. 23** - modificarea Legii nr. 51/1991, menționăm următoarele:

a. În primul rând, norma propusă la art. 33<sup>1</sup> alin. (1) teza întâi nu beneficiază de suficientă claritate și previzibilitate. În concret, nu rezultă ce anume presupune interdicția participării în orice fel a serviciilor de informații, contrainformații și a celor asimilate acestora în efectuarea oricăror acte de procedură judiciară, în contextul în care, de exemplu, potrivit art. 13 din *Legea nr.14/1992 privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații, cu modificările și completările ulterioare*, „*Organele Serviciului Român de Informații nu pot efectua acte de cercetare penală, nu pot lua măsura reținerii sau arestării preventive și nici dispune de spații proprii de arest.*”

Tot în acest context, arătăm că prin raportare la dispozițiile art. 33<sup>1</sup> și art.33<sup>2</sup>, nici sintagma „*angajați sau colaboratori din cadrul serviciilor de informații, contrainformații și a celor asimilate acestora*” nu beneficiază de suficientă previzibilitate. În concret, nu se înțelege care sunt acele servicii de informații, contrainformații sau asimilate acestora, astfel încât să poată fi stabilită răspunderea penală pentru infracțiunile propuse la alin. (2)-(4) din cuprinsul art.33<sup>1</sup> din propunere [observație valabilă și pentru art. 33<sup>2</sup> alin. (6)-(8)] în condițiile în care potrivit art. 6 alin. (1) din *Legea nr. 51/1991*: „*Organele de stat cu atribuții în domeniul securității naționale sunt: Serviciul Român de Informații, Serviciul de Informații Externe, Serviciul de Protecție și Pază, precum și Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Afacerilor Interne și Ministerul Justiției, prin structuri interne specializate.*” Nu în ultimul rând, în ceea ce privește infracțiunea de nedenunțare, pentru un plus de claritate și previzibilitate în practică, se impune, în mod similar reglementărilor art. 266 și art. 267 din *Codul penal*, menționarea expresă fie a autorităților, fie a organelor de urmărire penală spre care se îndreaptă denunțul. De asemenea, având în vedere limitele de pedeapsă propuse (10-20 ani, similare cu cele ale infracțiunii efectiv comise<sup>45</sup>), reamintim considerațiile prezentate anterior în ceea ce privește obligația legiuitorului de a fixa limite raționale ale pedepsei, care să corespundă în abstract importanței valorii sociale ocrotite, și care să se coreleze și cu sistemul sancționator instituit de legiuitor prin adoptarea Codului penal în cazul faptelor de nedenunțare (6 luni - 2 ani) sau omisiune a sesizării (3 luni - 3 ani). Și în cazul

---

<sup>45</sup> Practic, cel care nu denunță comiterea unei infracțiuni va răspunde în aceleași limite de pedeapsă ca autorul, coautorul, instigatorul sau complicele la comiterea infracțiunii.

acestei pedepse, opinăm că ar putea fi reținută încălcarea *principiului proporționalității răspunderii penale*.

b. În continuare, după cum se poate observa, sfera relațiilor sociale protejate prin normele nou-introduse la alin. (2)-(4) vizează înfăptuirea justiției și nu aspecte care să privească obiectul de reglementare al legii anterior amintite. Prin urmare, având în vedere și considerentele expuse anterior, apreciem că normele incriminatoare care vizează acest tip de relații sociale nu pot fi plasate decât în cuprinsul *Codului penal* și nicidecum în cuprinsul altor acte normative, prin raportare exclusiv la sfera subiecților activi ai unor astfel de infracțiuni. Suplimentar, conduitele propuse în cuprinsul noilor incriminări pot face obiectul deja al unor infracțiuni prevăzute *de lege lata*, precum: cercetare abuzivă (art. 280 C. pen.), abuz în serviciu (art. 297 C. pen.) sau omisiunea sesizării (art. 267 C. pen.). Având în vedere eventualele suprapuneri care pot apărea între aceste din urmă norme de incriminare și cele propuse de inițiatori, apreciem că nici aceste intervenții legislative nu pot fi susținute.

c. În al treilea rând, așa cum am arătat, se impunea ca sintagma „*faptă penală*” să fie înlocuită cu „*infracțiune*”, având în vedere că această din urmă noțiune este folosită în cadrul tuturor actelor normative care prevăd dispoziții incriminatoare.

Pentru punerea de acord cu legislația fiscal-bugetară, la articolul 23 din inițiativa legislativă - alin.(3) al art.33<sup>2</sup> – era necesară înlocuirea sintagmei „*Legea bugetului de stat*” cu sintagma „*Legea finanțelor publice nr.500/2002, cu modificările și completările ulterioare*”.

Considerăm că, în forma prevăzută de inițiator, se poate restrânge accesul ordonatorilor principali de credite la unele categorii de resurse prevăzute de lege pentru instituțiile din sectorul bugetar, de exemplu, accesarea în cursul anului de proiecte finanțate din fonduri externe nerambursabile.

32. Referitor la prevederile **art.24** și **art.25** din inițiativa legislativă, de modificare a destinației unor venituri extrabugetare din închirierea bunurilor proprietatea publică, aflate în administrarea SRI și SIE, în venituri ale bugetului de stat, considerăm că nu generează impact la nivelul bugetului general consolidat.

33. Referitor la **art. 24** - modificarea Legii nr. 14/1992

a. Norma propusă pentru art. 27 alin. (1), potrivit căreia personalul SRI se compune exclusiv din salariați civili (fiind eliminate cadrele militare), nu se corelează și vine în contradicție cu natura juridică și rolul acestei instituții, de organ de stat specializat în domeniul informațiilor privitoare la siguranța națională a României, parte componentă a sistemului național de apărare, activitatea sa fiind organizată și coordonată de Consiliul Suprem de Apărare a Țării, stabilit prin art. 1 alin. (1) din *Legea nr. 14/1992*. Prin urmare, dispoziția se impune a fi eliminată.

b. Raportat la modificarea art. 42 la alin. (1) nu este clar cum asigură Guvernul mijloacele materiale necesare funcționării SRI și prin ce act juridic se realizează această operațiune. În plus, din textul propus la alin. (3) nu rezultă directorul căreia instituții aprobă parcul propriu al SRI. Astfel, norme preconizate sunt neclare și imprecise, fiind de natură a aduce atingere principiului securității juridice statuat de art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta privind calitatea legii.

La art.24 din inițiativa legislativă se propune modificarea alin.(1) al art.42 *Legea nr.14/1992*, în sensul asigurării de către Guvern a clădirilor, mijloacelor de transport, a aparaturii tehnice și a celorlalte mijloace materiale pentru funcționarea Serviciului Român de Informații. Considerăm că aceste prevederi intră în contradicție cu prevederile art.47 alin.(6) din *Legea nr.500/2002 privind finanțelor publice, cu modificările și completările ulterioare*, potrivit cărora creditele bugetare aprobate pentru un ordonator principal de credite nu pot fi virate și utilizate pentru finanțarea altui ordonator principal de credite.

Întrucât bugetul Serviciului Român de Informații se aprobă distinct ca anexă la legea bugetară anuală, directorul SRI are calitatea de ordonator principal de credite. În aceste condiții, prin bugetul Secretariatului General al Guvernului nu pot fi prevăzute fonduri în vederea asigurării de mijloace de transport, aparatură și mijloace tehnice pentru SRI, acestea urmând a se achiziționa, în condițiile legii, de către ordonatorul principal de credite al instituției, în limita bugetului aprobat.

34. Referitor la **art. 25** - modificarea *Legii nr. 1/1998*, menționăm următoarele:

a. În ceea ce privește modificarea art. 10 alin. (1), în măsura în care stocarea datelor și a informațiilor referitoare la siguranța națională implică stocarea de date cu caracter personal, este necesar a se avea în vedere prevederile *Regulamentului nr. 679/2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE*, referitoare la garanțiile stabilite pentru asigurarea protecției datelor cu caracter personal (persoanele care au acces la aceste date, durata perioadei de stocare, modalități de ștergere a datelor personale după expirarea perioadei de stocare („dreptul de a fi uitat”), precum și orice alte aspecte care vizează asigurarea respectării reglementărilor privind confidențialitatea și protecția acestor date). În plus, în măsura în care aceste acțiuni vizează și transferul de date personale, este necesar a se avea în vedere aspectele reținute de CJUE în *Cauza Bara contra României*<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup>„CJUE a concluzionat că articolele 10, 11 și 13 din Directiva 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date trebuie interpretate în sensul că se opun unor măsuri naționale precum cele în discuție în litigiul principal, care permit unei autorități a administrației publice a unui stat membru să transmită date personale unei alte autorități a administrației publice și prelucrarea lor ulterioară, fără ca persoanele vizate să fi fost informate despre această transmitere sau despre această prelucrare.”



b. Referitor la modificarea art. 13, normă ce vizează eliminarea cadrelor militare din cadrul personalului SIE, învederăm că intervenția legislativă intră în contradicție cu rolul și statutul acestei instituții, de organ de stat specializat în domeniul informațiilor externe privind siguranța națională și apărarea României și a intereselor sale, statuat prin art. 1 din *Legea nr. 1/1998*. Astfel, toate instituțiile vizate de prezentul demers legislativ, respectiv SRI, SPP, SIE, sunt organe de stat cu atribuții în domeniul securității naționale, potrivit art. 6 alin. (1) din *Legea nr. 51/1991*, fiind, așadar, neclar cum își vor îndeplini aceste instituții atribuțiile în domeniul apărării cu personal format exclusiv din salariați civili.

Observația este valabilă și în ceea ce privește art. 26 - modificarea *Legii nr. 92/1996* și art. 27 - modificarea *Legii nr. 191/1998*.

35. Referitor la **art. 23** și **art. 26**, subliniem că, din punct de vedere al atribuțiilor legale ale Serviciului de Telecomunicații Speciale (STS) și al particularităților modului de desfășurare a activității, acestea nu pot fi susținute și, prin urmare, menționăm următoarele:

- STS este organ central de specialitate, cu personalitate juridică, adică o autoritate administrativă autonomă – care este în măsură să organizeze, să desfășoare, să controleze și să coordoneze activitățile din domeniul telecomunicațiilor speciale;

- ținând cont de natura activității STS, aceasta trebuie să fie coordonată de către cel mai înalt organism cu putere executivă din domeniul apărării și securității naționale, respectiv CSAT și controlată de Parlamentul României, prin comisiile speciale de apărare, ordine publică și siguranță națională;

- luând în considerare faptul că telecomunicațiile speciale emană, în principal, de la Președintele României, ca șef al statului și comandant al forțelor armate (acesta având prerogative inclusiv în ceea ce privește instituirea stării de asediu sau stării de urgență pe teritoriul României ori pentru respingerea unei agresiuni externe), garanția disponibilității și securității comunicărilor acestuia cu ceilalți demnitari ai statului, cu membrii CSAT, cu șefii serviciilor de informații, contrainformații și protecție, cu șefii autorităților autonome sau ale administrației publice centrale sau locale, poate fi dată numai de o structură cu statut militar, autonomă în raport cu celelalte autorități sau instituții publice reprezentate în CSAT sau cu alte autorități de stat;

- statutul militar al instituției și calitatea de militar a personalului său derivă din particularitatea activităților și misiunilor STS, dar mai ales din necesitatea asigurării continuității și garantării disponibilității, integrității și securității rețelelor și sistemelor de comunicații și tehnologia informației, speciale și de cooperare, în special pentru nevoile de apărare și securitate națională;

- prin efectivele sale, STS constituie o importantă forță pentru mobilizare în cazul unei agresiuni armate;

- organizarea internă a STS pe componente militare (unități militare) și aplicarea unitară, la nivelul personalului, a principiilor doctrinei militare, a regulamentelor militare și ordinelor cu caracter general care guvernează statutul de militar în România, oferă garanția unei discipline riguroase, respectării ierarhiei, îndeplinirii întocmai și la timp a ordinelor și o calitate corespunzătoare a serviciilor (de comunicații) pe care le pune la dispoziția beneficiarilor;

- în lipsa statului militar, personalul poate constitui sindicate și poate declanșa greve ori alte forme de protest, garantate civililor, care, însă, pot constitui vulnerabilități semnificative la adresa disponibilității și chiar integrității sau confidențialității telecomunicațiilor speciale;

- STS a creat, administrează, modernizează și operează o vastă infrastructură de comunicații și tehnologia informației, organizată sub formă de rețele fizice și virtuale, interconectate sau independente, cu un înalt nivel de asigurare a disponibilității, integrității și securității, prin intermediul căreia furnizează o gamă largă de servicii de voce, date, video pentru susținerea funcțiilor statului de guvernare, apărare, securitate și situații de urgență;

- pentru domeniul „*apărare, ordine publică și securitate națională*”, STS și-a asumat furnizarea unor servicii de comunicații și IT dedicate, misiune ce nu poate fi asigurată și executată în mod corespunzător decât de către o instituție cu statut militar;

- în calitatea sa de componentă a forțelor armate, STS furnizează capabilități, rețele și servicii de comunicații voce exercițiilor anuale militare de managementul crizelor, intervenție contrateroristă, intervenții la situații de urgență (calamități naturale, accidente nucleare sau chimice), intervenții la incidente de aviație civilă, protecție civilă etc.;

- STS a creat și pune la dispoziția Ministerului Apărării Naționale, Statului Major al Apărării, rețele și servicii de voce și date în amplasamentele și punctele de comandă. Totodată, STS asigură suportul tehnic pentru rețeaua de comunicații și informatică configurată pentru fluxul informațional-decizional securizat din cadrul Centrului Național Militar de Comandă (CNMC);

- STS este membru al Grupului Interinstituțional Strategic privind Prezența Aliată Adaptată în România – GISAR – în scopul punerii în aplicare a Planului pentru implementarea deciziilor adoptate în urma Summit-ului NATO de la Varșovia din 2016, având ca obiectiv creșterea rezilienței la întreg spectrul de amenințări, inclusiv hibride;

- prin unitățile sale specializate, STS participă cu forțe, mijloace logistice și echipamente și servicii de comunicații la misiuni de importanță deosebită, în cooperare sau la solicitarea Ministerului Apărării Naționale, Ministerului Afacerilor Interne sau Serviciului de Protecție și Pază;

- ținând cont de importanța sa strategică, STS este parte a Rețelei de Misiune a Forțelor Armate ale României (RM-FARO), fiind implicată în operaționalizarea Planului de Implementare a Sistemului de Comunicații și

Informatic al Forțelor Armate ale României (SCIFA) – alături de Ministerul Apărării Naționale.

În concluzie, (i) având în vedere prevederile invocate, precum și necesitatea menținerii și consolidării echidistanței STS față de autoritățile publice ale statului, astfel încât să-și manifeste pe mai departe calitatea de organizator și coordonator al activităților de telecomunicațiilor speciale pentru aceste autorități, (ii) reținând că aceasta este singura autoritate de securitate abilitată să protejeze comunicațiile de stat, mecanismele de protecție fiind administrate numai de către personalul STS, (iii) întrucât serviciile oferite de STS au caracter de servicii critice, făcând parte din infrastructurile critice ale statului, (iv) existând pe mai departe obiective clare ale STS privind furnizarea de servicii, în conformitate cu prioritățile naționale, se constată că se impune pe mai departe independența și echilibrul instituțional al STS, sens în care este necesar ca STS să rămână autoritate care să facă parte din sistemul național de apărare, cu structură militară, independentă față de orice altă autoritate a administrației publice, coordonată de CSAT și supusă controlului Parlamentului, cu competențe în domeniul telecomunicațiilor speciale, pentru autoritățile publice din România și pentru alți utilizatori prevăzuți de lege.

În ceea ce privește propunerea de interzicere a participării serviciilor de informații la activități cu caracter politic, economic și mediatic, dar și la proceduri judiciare, prevăzută ca modificare a *Legii nr. 51/1991* (art. 23 din inițiativă), semnalăm că aspecte similare sunt cuprinse, și la acest moment, în cadrul reglementărilor naționale în vigoare.

36. Prin **art. 27** din proiect, propunerile de modificare vizează, în esență, ca în cadrul Serviciului de Protecție și Pază să nu își mai desfășoare activitatea cadre militare, ci exclusiv salariați civili. Aceeași propunere se regăsește și în cazul Serviciului Român de Informații (art. 24), Serviciului de Informații Externe (art. 25) și Serviciului de Telecomunicații Speciale (art. 26).

Mai mult, prin art. 23 se dorește ca “serviciile de informații, contrainformații, pază, telecomunicații speciale și a celor asimilate acestora” să se organizeze *“exclusiv în sistem civil, angajații acestora devenind prin asimilare funcționari publici cu statut special, având dreptul de a se organiza în sindicate”*.

Apreciem ca fiind total inoportună și nejustificată o astfel de modificare legislativă.

În ceea ce privește Serviciul de Protecție și Pază, cadrele militare ale structurii și-au demonstrat profesionalismul de-a lungul timpului, recunoscut atât pe plan intern, cât și internațional.

Această instituție are structură militară și evoluția în cariera militară este una dintre valorile pe care le respectă și le cultivă. Astfel, stabilitatea în cadrul instituțiilor din sistemul de apărare și siguranță națională reprezintă o garanție

privind securitatea națională a României și poate ajuta factorii politici să ia cele mai bune decizii atât în plan geo-strategic, cât și în plan geo-politic.

Serviciul de Protecție și Pază este parte componentă a sistemului național de apărare, cu atribuții în domeniul siguranței naționale, își desfășoară activitatea în interesul statului român și sub coordonarea unor autorități constituționale. Serviciul de Protecție și Pază trebuie să își îndeplinească misiunile încredințate de Consiliul Suprem de Apărare a Țării, organ de specialitate al administrației publice centrale ce funcționează sub forma unui colectiv de decizie în care sunt reprezentați cei care au responsabilități în domeniul securității naționale și apărării.

Partenerii străini ai României și ai serviciului și-au extins spectrul colaborării cu Serviciul de Protecție și Pază și și-au consolidat relația profesională cu SPP, deoarece au putut găsi la S.P.P. un factor de stabilitate, coerență și consecvență instituțională.

Pe de altă parte, există instituții abilitate ale statului român (Parlament, Avocatul Poporului, Președintele României, Curtea de Conturi, Ministerul Public, Agenția Națională de Integritate etc.) care pot exercita forme de control asupra activității instituțiilor din sistemul de apărare, ordine publică și securitate națională și pot stabili dacă se impun anumite măsuri sau corecții în cazul în care ar fi sesizată o conduită neconformă.

37. Prin **art. 28** se dorește înființarea Gărzii Naționale în cadrul forțelor armate, *"ca parte a sistemului național de apărare (...) subordonată direct Parlamentului (...)".*

O astfel de relație de subordonare este contrară Constituției României, forțele armate neputând fi subordonate direct Parlamentului.

În acest sens sunt elocvente prevederile art. 92 alin. (1) - (3) din Constituția României:

*"(1) Președintele României este comandantul forțelor armate și îndeplinește funcția de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării.*

*(2) El poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parțială sau totală a forțelor armate. Numai în cazuri excepționale, hotărârea Președintelui se supune ulterior aprobării Parlamentului, în cel mult 5 zile de la adoptare.*

*(3) În caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării, Președintele României ia măsuri pentru respingerea agresiunii și le aduce neîntârziat la cunoștință Parlamentului, printr-un mesaj. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în 24 de ore de la declanșarea agresiunii".*

Pe de altă parte, în contextul generat de dinamica îngrijorătoare a situației de securitate pe flancul estic al NATO, Ministerul Apărării Naționale și Ministerul Afacerilor Interne, autorități de specialitate, au inițiat recent un proiect de lege pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul securității și apărării naționale. Acest proiect de act normativ reglementează

inclusiv statutul voluntarului în cadrul sistemului național de apărare și siguranță națională.

Art. 28 din propunerea legislativă, ce instituie Garda Națională și modifică *Legea nr. 45/1994 a apărării naționale a României, cu modificările și completările ulterioare*, arată intenția legiuitorului de a menține serviciile de informații în cadrul forțelor armate ale României, fapt incompatibil cu propunerea de organizare a acestora exclusiv în sistem civil.

38. În cadrul Capitolului IV „*Măsuri în domeniul siguranței și apărării naționale pentru protejarea interesului superior și suveran al poporului și cetățeanului român*” din proiectul de act normativ, art. 29 stipulează:

„*Începând cu data intrării în vigoare a prezentei legi echipamentele militare se achiziționează numai de la producătorul acestora și numai în condițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 189/2002 privind operațiunile compensatorii referitoare la contractele de achiziții pentru nevoi de apărare, ordine publică și siguranță națională, (...).*”

Raportat la aceste prevederi, facem precizarea că, autoritățile/entitățile contractante care atribuie contracte de achiziție publică/acorduri-cadru în domeniile apărării și securității naționale, au obligația respectării prevederilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 114/2011*<sup>47</sup>, în cazul în care atribuie contracte/acorduri-cadru care au ca obiect produse/servicii/lucrări care intră în domeniul de reglementare definit la art. 1 alin. (1) și (2) al ordonanței de urgență, sau, după caz, prevederile *Legii nr.98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare*, *Legii nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale, cu modificările și completările ulterioare* sau *Legii nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii, cu modificările și completările ulterioare* - acte normative care transpun la nivel național dispozițiile directivelor europene în domeniu (*Directiva 2009/81/CE*<sup>48</sup>, respectiv *Directiva 2014/24/UE*<sup>49</sup>, *Directiva 2014/25/UE*<sup>50</sup> și *Directiva 2014/23/UE*<sup>51</sup>). Astfel, autoritățile/entitățile contractante au obligația atribuirii contractelor de achiziție/acordurilor-cadru în domeniile apărării și securității naționale, indiferent de legislația aplicabilă, prin aplicarea modalităților și procedurilor de atribuire reglementate de legislația incidentă sus-menționată, în condițiile respectării principiilor prevăzute în *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE)*, în special libera circulație a mărfurilor, libertatea de stabilire și libertatea de a

---

<sup>47</sup> privind atribuirea anumitor contracte de achiziții publice în domeniile apărării și securității, cu modificările și completările ulterioare,

<sup>48</sup> a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind coordonarea procedurilor privind atribuirea anumitor contracte de lucrări, de furnizare de bunuri și de prestare de servicii de către autoritățile sau entitățile contractante în domeniile apărării și securității și de modificare a Directivelor 2004/17/CE și 2004/18/CE

<sup>49</sup> a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE

<sup>50</sup> a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE

<sup>51</sup> a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune

presta servicii de către operatorii economici indiferent de naționalitate - din care rezultă principiile care stau la baza atribuirii contractului de achiziție publică, respectiv *nediscriminarea, tratamentul egal, recunoașterea reciprocă, transparența, proporționalitatea și asumarea răspunderii*.

Ca urmare, prevederile din proiectul de act normativ referitoare la instituirea obligației de achiziționare a echipamentelor militare numai de la producătorul acestora, indiferent dacă producătorul este operator economic național sau străin, sunt discriminatorii și de natură a afecta concurența, eliminând, practic, posibilitatea autorităților/entităților contractante de a organiza procedurile concurențiale reglementate de legislația incidentă sus-menționată pentru atribuirea contractelor care au ca obiect echipamente militare.

Atragem atenția că posibilitatea achiziționării anumitor produse (inclusiv a celor militare) doar de la producătorul acestora nu este prevăzută în cuprinsul directivelor europene în domeniu și, ca urmare, o astfel de limitare nu poate fi reglementată la nivelul legislației naționale fără încălcarea directivelor europene și a principiilor prevăzute în TFUE. De asemenea, precizăm că excepțiile de la aplicarea legislației în domeniul achizițiilor publice, achizițiilor sectoriale, concesiunilor de lucrări și de servicii, precum și în materia achizițiilor publice în domeniile apărării și securității sunt expres și limitativ reglementate de legislația națională incidentă, fiind preluate ca atare din directivele europene sus-menționate, și, ca urmare, proiectul de act normativ înaintat nu poate reglementa situații suplimentare de exceptare sau de derogare de la prevederile legislației în domeniu.

Ca urmare, suntem de opinie că prevederile art. 29 din proiectul de act normativ, care instituie obligația de achiziționare a echipamentelor militare numai de la producătorul acestora și numai în condițiile *OUG nr. 189/2002*, aduc atingere atât legislației naționale și europene în domeniul achizițiilor publice/achizițiilor sectoriale/concesiunilor de lucrări și de servicii și legislației în materia achizițiilor publice în domeniile apărării și securității, precum și principiilor prevăzute în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

39. Semnalăm că potrivit exigențelor de tehnică legislativă, instituirea unor dispoziții tranzitorii este necesară în ipoteza 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”* - art. 26 din *Legea nr. 24/2000*. Or, în cuprinsul propunerii nu se instituie nicio normă tranzitorie, potrivit art. 30 legea urmând a intra în vigoare la 3 zile de la data publicării în Monitorul Oficial.

Inexistența unor norme tranzitorii pune în discuție și afectarea *principiului securității juridice*, astfel cum a fost explicat în jurisprudența instanței de contencios constituțional (spre ex., *Decizia nr. 845/2020*); *„101. Prin urmare, și omisiunea de a reglementa norme tranzitorii menite să asigure coerența cadrului normativ aplicabil în domeniul fiscal reprezintă, astfel, o încălcare a exigențelor*

constituționale referitoare la principiul securității juridice, care impune legiuitorului limite în activitatea de modificare a normelor juridice, limite care să asigure stabilitatea regulilor instituite, astfel cum prevăd și dispozițiile cuprinse în art. 26 teza întâi din Legea nr. 24/2000 (...), respectiv «Proiectul de act normativ trebuie să cuprindă soluții legislative pentru situații tranzitorii, 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». Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații ce respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare. 102. Având în vedere că legiuitorul nu a însoțit modificările prin care adaugă noi condiții cu norme tranzitorii exprese, menite să asigure previzibilitate și certitudine modulii de conformare la noile cerințe legale, în lipsa elementelor de circumstanțiere menționate mai sus, precum și a unui termen rezonabil în care destinatarii normelor să se adapteze noilor prescripții legale în scopul asigurării continuității în activitatea economică, Curtea constată că legea astfel modificată a fost adoptată cu încălcarea principiului securității raporturilor juridice, a principiului legalității și a exigentelor de calitate a legii, subsumate principiului supremației Constituției consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție".

### III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

  
**Nicolae-Ionel CIUCĂ**

  
**PRIM-MINISTRU**

Domnului senator **Florin Vasile CÎȚU**  
**Președintele Senatului**