



SECRETARIATUL GENERAL AL GUVERNULUI
DEPARTAMENTUL PENTRU RELATII CU SENATUL

Biroul permanent al Senatului

L 531 / 1.6.2023

Nr. 7883/2023

04.IUL. 2023

Către: DOMNUL MARIO OVIDIU OPREA,
SECRETARUL GENERAL AL SENATULUI

Ref. la: punctele de vedere ale Guvernului aprobate în ședința Guvernului din data de 30 iunie 2023

STIMATE DOMNULE SECRETAR GENERAL,

- Vă transmitem, alăturat, în original, punctele de vedere ale Guvernului referitoare la:
1. Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 41/1994 privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune (Plx. 99/2023, Bp. 366/2023); L 352 / 2023 ✓
 2. Propunerea legislativă pentru modificarea art. 24 alin. (3) din Legea fondului funciar nr. 18/1991 (Bp. 243/2023); L 371 / 2023 ✓
 3. Propunerea legislativă pentru modificarea Legii nr. 287/2009 privind Codul Civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și modificarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare (Bp. 251/2023); L 371 / 2023 ✓
 4. Proiectul de Lege privind modificarea Legii nr. 1/2011 privind educația națională (Plx. 315/2021, Bp. 560/2021); L 331 / 2021 ✓
 5. Propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 35/2007 privind creșterea siguranței în unitățile de învățământ, precum și pentru modificarea și completarea altui act normativ (Bp. 221/2023); L 308 / 2023 ✓
 6. Propunerea legislativă privind înființarea fondului de asistență tehnică și financiară pentru dezvoltare destinat autorităților publice locale din Republica Moldova (Bp. 279/2023); L 371 / 2023 ✓
 7. Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice (Bp. 207/2023); L 292 / 2023 ✓
 8. Propunerea legislativă privind reglementarea regimului de tranzit a semințelor și a materialului săditor prin România și de modificare a unor acte normative (Bp. 229/2023); L 314 / 2023 ✓
 9. Propunerea legislativă privind măsurile compensatorii ale fondului de salarii în cazul instituirii de sărbători legale în care nu se lucrează (Bp. 216/2023); L 303 / 2023 ✓ ✓
 10. Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc, cu modificările și completările ulterioare (Bp. 227/2023); L 312 / 2023 ✓
 11. Propunerea legislativă pentru ieftinirea RCA prin modificarea Legii nr. 132/2017 privind asigurarea obligatorie de răspundere civilă auto pentru prejudicii produse terților prin accidente de vehicule și tramvaie (Bp. 240/2023); L 338 / 2023 ✓

12. Propunerea legislativă pentru modificarea Legii nr. 84/1998 privind mărcile și indicațiile geografice, a Legii nr. 129/1992 privind protecția desenelor și modelelor și a Legii nr. 64/1991 privind brevetele de invenție (Bp. 269/2023); L340/2023 ✓

13. Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale (Bp. 228/2023). L313/2023 ✓

Cu deosebită considerație,

NINI SĂPUNARU


SECRETAR DE STAT



PRIM MINISTRU

Biroul permanent al Senatului

315 / 6 VII 2023

Domnule președinte,

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind reglementarea regimului de tranzit a semințelor și a materialului săditor prin România și de modificare a unor acte normative*, inițiată de domnul deputat AUR George – Nicolae Simion împreună cu un grup de parlamentari AUR (**Bp. 229/2023**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare aplicarea de sigilii vamale asupra mărfurilor de transport cărora le sunt incidente prevederile *Legii nr. 266/2002 privind producerea, prelucrarea, controlul și certificarea calității, comercializarea semințelor și a materialului săditor, precum și testarea și înregistrarea soiurilor de plante, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

Totodată, se propune incriminarea neaplicării acestor sigilii, precum și modificarea în mod corespunzător a prevederilor art. 260 alin. (1) din *Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare*, prin introducerea în elementul material al laturii obiective a faptei de neaplicare a sigiliului în cazurile expres prevăzute de lege.

II. Observații

1. Precizăm că domeniul semințelor și materialului săditor este reglementat prin *Legea nr. 266/2002 privind producerea, prelucrarea,*

controlul și certificarea calității, comercializarea semințelor și a materialului săditor, precum și testarea și înregistrarea soiurilor de plante, republicată, și prin acte normative elaborate pe specii și grupe de specii și care sunt armonizate în totalitate cu legislația Uniunii Europene.

Întrucât în textul inițiativei legislative, există o neconcordanță între titlul acesteia, care face referire la domeniul semințelor și materialului săditor, și alin. 2 al art. I, care se referă la *"transporturi de semințe și material săditor destinate consumului uman și hranei animalelor și păsărilor destinate consumului uman"*, facem precizarea că *Legea nr. 266/2002* reglementează domeniul semințelor și materialului săditor destinate însămânțării, respectiv plantării și nu se referă la semințele destinate consumului uman și nici al animalelor sau păsărilor.

2. Controlul, certificarea identității și a calității semințelor, înregistrarea, supravegherea, monitorizarea și acreditarea agenților economici furnizori de semințe în toate etapele producerii, prelucrării și comercializării se fac de către *Inspekția Națională pentru Calitatea Semințelor (INCS)*, serviciu de specialitate din cadrul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale.

Precizăm că, raportat la obiectul de reglementare, *Inspekția Națională pentru Calitatea Semințelor* nu are atribuții în domeniul reglementării semințelor destinate consumului uman și hranei animalelor și păsărilor destinate consumului uman.

3. Arătăm că, *de lege lata*, art¹. 260 din *Legea nr. 286/2009 privind Codul penal* incriminează fapta de înlăturare ori distrugere a unui sigiliu legal aplicat care se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă [alin. (1)]. Aceeași faptă prezintă o gravitate sporită când ruperea de sigilii este săvârșită de custode și se pedepsește cu închisoarea de la 6 luni la 2 ani sau cu amendă [alin. (2)].

De lege ferenda, se propune modificarea infracțiunii de la alin. (1) al art. 260 în sensul următor: „(1) *Neaplicarea sigiliului în cazurile expres prevăzute de lege sau înlăturarea ori distrugerea unui sigiliu legal aplicat se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă.*”

În acest sens, arătăm că, actualmente, infracțiunea există sub două modalități normative (distrugere, sustragere), iar fiecareia dintre

¹ „Art. 260. Ruperea de sigilii. (1) *Înlăturarea ori distrugerea unui sigiliu legal aplicat se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă.* (2) *Dacă fapta a fost săvârșită de custode, pedeapsa este închisoarea de la 6 luni la 2 ani sau amenda.*”

modalitățile normative poate să-i corespundă o varietate de modalități faptice.

Pentru existența laturii obiective se cere ca sigiliul să fi fost legal aplicat, adică de un organ competent și cu respectarea condițiilor prevăzute de lege, iar pentru fapta comisă în condiții agravante, legea cere să existe calitatea de custode a subiectului activ.

Așa cum rezultă din analiza *Expunerii de motive*, scopul reglementării este acela de control al exporturilor de cereale ucrainene, motivat de calitatea acestor cereale care sunt produse cu costuri de producție reduse și practici de producție neutilizate în Uniunea Europeană, conducând la scăderea prețurilor și un dezavantaj competitiv pentru fermierii din România.

Prin urmare, în acest scop, propunerea legislativă vizează un control strict al acestor transporturi care tranzitează teritoriul României prin crearea unei obligații legale de aplicare a unui sigiliu vamal asupra mărfii, a cărei integritate va fi verificată la ieșirea din țară.

În acest sens, cu titlu preliminar, arătăm că una dintre măsurile adoptate de către legiuitorul european motivat de contextul referit de inițiatori este *Regulamentul de punere în aplicare nr. 903/2023 de introducere a unor măsuri preventive privind anumite produse originare din Ucraina*².

Astfel, Comisia Europeană a adoptat, în data de 2 mai 2023, măsuri preventive excepționale și temporare privind importurile unui număr limitat de produse din Ucraina, în temeiul clauzei de salvagardare din *Regulamentul privind măsurile comerciale autonome*³.

Măsurile vizează doar patru produse agricole originare din Ucraina, și anume grâul, porumbul, rapița și semințele de floarea-soarelui, și urmăresc reducerea blocajelor logistice legate de aceste produse în Bulgaria, Ungaria, Polonia, România și Slovacia.

Măsurile au intrat în vigoare la 2 mai și s-au aplicat până la 5 iunie 2023. În această perioadă, grâul, porumbul, rapița și semințele de floarea-soarelui originare din Ucraina au putut fi puse în continuare în liberă circulație în toate statele membre ale Uniunii Europene, cu excepția celor cinci state membre aflate în prima linie, și anume Bulgaria, Ungaria, Polonia, România și Slovacia. Produsele respective au putut continua să circule în aceste cinci state membre ori să le tranziteze în cadrul unui regim

² publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. 114 din 02 mai 2023

³ *Regulamentul (UE) 2022/870 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2022 privind măsurile de liberalizare temporară a comerțului în completarea concesiilor comerciale aplicabile produselor ucrainene în temeiul Acordului de asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Ucraina, pe de altă parte, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. 152 din 3 iunie 2022*

de tranzit vamal comun sau au putut fi expediate în continuare către o țară sau un teritoriu din afara Uniunii Europene.

Cu toate acestea, conform art. 1 din propunerea legislativă, reiese că toate mijloacele de transport încărcate cu semințe și material săditor vor fi sigilate la intrarea în țară, nu doar cele din Ucraina, așa cum este precizat în *Expunerea de motive*.

Autoritatea Vamala Română își desfășoară activitatea în punctele de trecere a frontierei situate la frontierele externe ale Uniunii Europene. În consecință, transporturile care intră în România prin punctele de trecere a frontierei dinspre Ungaria și Bulgaria, state membre ale Uniunii Europene, și tranzitează România nu vor putea fi sigilate de către lucrătorii vamali, întrucât nu se efectuează formalități vamale.

În acest context, semnalăm existența unor situații în care mijloacele de transport nu sunt adecvate pentru sigilare, iar biroul vamal nu poate aplica sigiliu vamal.

De asemenea, sunt situații în care mijlocul de transport este deja sigilat de către biroul de plecare (de exemplu, dacă mărfurile sosesc în România din Ucraina, ele pot circula sub acoperirea unui document de tranzit emis în aplicarea unei Convenții vamale internaționale și sunt sigilate la biroul vamal de plecare).

4. În continuare, arătăm că *Legea nr. 266/2002 privind producerea, prelucrarea, controlul și certificarea calității, comercializarea semințelor și a materialului săditor, precum și testarea și înregistrarea soiurilor de plante*⁴ are un domeniu de reglementare larg ce se referă la toate semințele/soiurile de plante și nu reglementează regimul circulației sau controlul vamal al acestor semințe, astfel că referirea/trimiterea la această reglementare este generatoare de confuzii, instituindu-se în alin. (1) al art. I o obligație generală de a aplica sigiliul asupra tuturor speciilor de plante cărora li se aplică această lege, apoi în art. I alin. (2) se prevede că se aplică exclusiv transportului de semințe și material săditor destinat consumului uman și hranei animalelor și păsărilor destinate consumului uman. Or, consumul uman este o noțiune largă și interpretabilă la fel ca și hrana animalelor și păsărilor destinate consumului uman.

În alineatul următor, alin. (3) al art. I, se intenționează a incrimina neaplicarea sigiliului transporturilor ce conțin semințele și materialul săditor prevăzut la alin. (1), adică tuturor semințelor ce fac obiectul *Legii nr. 266/2002*.

⁴ Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 239 din 03 aprilie 2014.

Or, această reglementare pare a fi în contradicție cu cele expuse în *Expunerea de motive*, care privește grâul, porumbul, fabricile de ulei (fabricile de ulei se aprovizionează cu rapiță și floarea-soarelui), deci semințele vizate de reglementarea unională sus menționată, și nu toate semințele/soiurile de plante care sunt vizate de reglementarea generală din *Legea nr. 266/2002*.

Astfel că, referitor la intenția de reglementare, subliniem că, așa cum a arătat în mod constant Curtea Constituțională prin *Decizia nr. 363/2015*⁵:

„15. În ceea ce privește incriminarea unei fapte, Curtea, în jurisprudența sa, a statuat că dispozițiile legale incriminatoare constituie o expresie a prevederilor art. 23 alin. (12) din Constituție, potrivit cărora "Nicio pedeapsă nu poate fi stabilită sau aplicată decât în condițiile și în temeiul legii", precum și a celor ale art. 73 alin. (3) lit. h), care reglementează competența legiuitorului de a stabili infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora. În temeiul dispozițiilor constituționale menționate, legiuitorul este liber să aprecieze atât pericolul social în funcție de care urmează să stabilească natura juridică a faptei incriminate, cât și condițiile răspunderii juridice pentru acea faptă (*Decizia nr. 1.205 din 20 septembrie 2011, precitată*). Astfel, dacă prevederile art. 73 alin. (3) lit. h) din Constituție indică autoritatea competentă să reglementeze infracțiunile, Parlamentul, respectiv Guvernul, pe calea delegării legislative constituționale, relațiile sociale reglementate, procedura și majoritatea de vot necesare incriminării, dispozițiile art. 23 alin. (12) din Constituție implică exigența ca infracțiunile și pedepsele să fie stabilite numai printr-un act normativ cu forță de lege - "în temeiul legii", iar prin trimiterea la "condițiile legii" trebuie realizată coroborarea cu art. 1 alin. (5) din Constituție care consacră principiul legalității și care impune obligația ca normele adoptate să fie precise, clare și previzibile. (...)

19. Totodată, Curtea constată că, potrivit art. 8 alin. (4) teza întâi din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din data de 21 aprilie 2010*, "textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce", iar potrivit art. 36 alin. (1) din aceeași lege, "actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie".

⁵ referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 6 din *Legea nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale, publicată în Monitorul Oficial nr. 495 din 6 iulie 2015*.

5. Pe lângă redactarea deficitară a art. I cu cele trei alineate analizate mai sus, arătăm că se propune atât modificarea art. 260 alin. (1) *Cod penal* prin introducerea unei modalități omisive, adică neaplicarea sigiliului, cât și o nouă reglementare alin. (3) al art. I care consacră aceeași incriminare care se dorește a fi și în art. 260 din *Codul penal*.

Astfel, cu privire la această propunere, arătăm că intervenția legislativă este una neclară, ceea ce este de natură a conduce la dificultăți în aplicare, iar, în acest context, amintim că, potrivit art. 16 alin. (2) din *Legea nr. 24/2000*⁶, "*În cazul existenței unor paralelisme acestea vor fi înlăturate, fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice.*"

În opinia noastră, din punctul de vedere al tehnicii legislative, având în vedere că obiectul de reglementare privește un domeniu restrâns, special, o astfel de infracțiune se pretează unei reglementări speciale, și nu unei reglementări generale cum este cea care privește *Codul penal*.

Totodată, arătăm că dificultăți în aplicarea unei asemenea reglementări ar putea genera și interferența cu actuala reglementare generală din *Codul penal* ce descrie abuzul în serviciu⁷. În acest context, fapta de neaplicare a sigiliului nu este incriminată în mod independent în *Codul Penal*, întrucât această acțiune se circumscrie variantelor de comitere a neglijenței sau a abuzului în serviciu⁸, în funcție de forma de vinovăție cu care această faptă este săvârșită. Astfel, elementul material al variantei de la alin. (1) al art. 297 constă în neîndeplinirea unui act sau îndeplinirea unui act în mod defectuos. Prin urmare, neîndeplinirea unui act înseamnă o inacțiune/omisiune, adică în concret și neaplicarea sigiliului s-ar putea circumscrie ipotezei normative de la art. 297 alin. (1) *Cod penal*, obligație care se dorește a fi instituită la nivel legal. Astfel, în doctrină, s-a arătat că neîndeplinirea unui act poate consta fie în lăsarea în nelucrare a unui act care trebuia adus la îndeplinire, fie în refuzul nejustificat de a da curs unei cereri, solicitări sau unui ordin⁹.

Așadar, reiterăm cele statuate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, care a arătat că utilizarea mijloacelor de drept penal pentru protejarea unor valori sociale trebuie să se realizeze de către legiuitor cu respectarea principiului *ultima ratio*. Prin *Decizia nr. 405/2016*¹⁰ (par. 68 -

⁶ privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 260 din 21 aprilie 2010, cu modificările și completările ulterioare.

⁷ „(1) Fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, nu îndeplinește un act sau îl îndeplinește în mod defectuos și prin aceasta cauzează o pagubă ori o vătămare a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice se pedepsește cu închisoarea de la 2 la 7 ani și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică.”

⁸ fapte prevăzute și pedepsite de art. 298 și art. 297 din *Codul Penal*

⁹ C. Rotaru, A.R. Trandafir, V. Cioclei, op. cit., p. 283

¹⁰ publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 517 din 8 iulie 2016.

69), Curtea a reținut că, din perspectiva principiului *ultima ratio* în materie penală, „*nu este suficient să se constate că faptele incriminate aduc atingere valorii sociale ocrotite, ci această atingere trebuie să prezinte un anumit grad de intensitate, de gravitate, care să justifice sancțiunea penală, această sancțiune fiind singura în măsură să atingă scopul urmărit, alte măsuri de ordin civil, administrativ etc., fiind improprii în realizarea acestui deziderat*”. Or, în raport de acest principiu, ar fi fost necesară justificarea instituirii răspunderii penale pentru astfel de fapte.

Așadar, opinăm că faptele prevăzute la art. I alin. (3) și art. III din inițiativa legislativă, ar conduce la o dublă sancționare pentru aceeași faptă, motiv pentru care nu apreciem pertinentă incriminarea neaplicării sigiliului în cuprinsul celor două acte normative în discuție.

Prin urmare, orice măsură luată trebuie să fie adecvată - capabilă în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului; necesară - indispensabilă îndeplinirii scopului sau nu depășește ceea ce este necesar pentru îndeplinirea scopului și proporțională, corespunzătoare scopului urmărit, prin asigurarea justului echilibru între obiectivul urmărit și mijloacele utilizate pentru atingerea acesteia.

6. Nu în ultimul rând, arătăm că, *de lege lata*, există reglementări care permit controlul vamal prin aplicarea unui sigiliu. Astfel, potrivit art. 94 din *Codul Vamal*¹¹, autoritatea vamală poate lua măsuri de marcarea sau sigilarea a mărfurilor, precum și a compartimentelor din mijloacele de transport în care se află mărfurile, când este necesară identificarea mărfurilor pentru a se asigura respectarea condițiilor care reglementează regimul vamal. Față de aceste aspecte, arătăm și că, potrivit art. 2 alin. (1) din *Legea nr. 86/2006 privind Codul vamal al României*¹², reglementările vamale se aplică în mod uniform pe întreg teritoriul vamal al României, în măsura în care nu există dispoziții contrare prevăzute în acordurile și convențiile internaționale la care România este parte.

Or, în opinia noastră, instituirea unei asemenea obligații este excesivă prin raportare la scopul urmărit prin reglementarea propusă, generatoare de

¹¹ Art. 94 (1) *Autoritatea vamală poate lua măsuri de marcarea sau sigilarea a mărfurilor, precum și a compartimentelor din mijloacele de transport în care se află mărfurile, când este necesară identificarea mărfurilor pentru a se asigura respectarea condițiilor care reglementează regimul vamal.*

(2) *Marcajele sau sigiliile nu pot fi înlăturate decât de autoritatea vamală ori cu permisiunea acesteia, cu excepția cazului fortuit sau de forță majoră, când operațiunea este necesară pentru a salva integritatea mărfurilor ori a mijloacelor de transport. În această situație, autoritatea vamală este înștiințată imediat, justificându-se prin orice mijloc de probă măsura luată.*

¹² publicată în *Monitorul Oficial al României, partea I nr. 350 din 19 aprilie 2006, cu modificările și completările ulterioare*



confuzii și creând premisele încălcării principiului liberei circulații a mărfurilor.

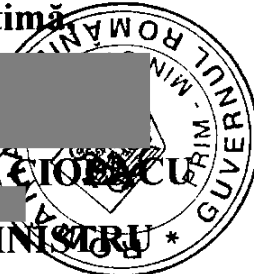
De asemenea, Comisia Europeană ar putea identifica astfel de reglementări ca fiind contrare legislației vamale unionale.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.

Cu stimă


Ion-Marcel CIOBĂCU

PRIM-MINISTRU



Domnului senator Nicolae Ionel CIUCĂ
Președintele Senatului