



CONSILIUL LEGISLATIV

Expunere de motive a Senatului

Bp. 110 / 3.04.2026

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru modificarea
și completarea Legii nr. 182/2002 privind
protecția informațiilor clasificate**

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate (b110/03.03.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1114/09.03.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D176/10.03.2026,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

Avizează negativ propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea Legii nr. 182/2002, cu modificările și completările ulterioare, în scopul sporirii garanțiilor procedurale ale persoanei afectate de refuzul ori retragerea accesului la informații clasificate.

Potrivit **Expunerii de motive**, „Prezenta inițiativă vizează eliminarea vidului de protecție juridică în procedura de acordare/retragere a certificatului de securitate (ORNIS). În prezent, persoana vizată de o decizie negativă nu are acces la motivele de fapt ale acesteia, fapt ce contravine Art. 21 (Accesul la justiție) și Art. 24 (Dreptul la apărare) din Constituția României și Art. 31 (Dreptul la informație). Statul român a fost deja condamnat de Curtea Europeană

a Drepturilor Omului (CEDO) în cauza Corneschi vs. România(2022) pentru lipsa unor garanții adecvate împotriva arbitrariului în această materie. Propunerea instituie obligația furnizării unui rezumat neclasificat al motivelor și permite un control judiciar real pe fondul probelor, nu doar pe formă”.

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

3. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria **legilor organice**, fiind incidente prevederile art. 52 alin. (2) și art. 73 alin. (3) lit. k) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Camera Deputaților.

4. **Ca observație prealabilă**, semnalăm că, în considerarea prevederilor **art. 6 alin. (1) - (3) din Legea nr. 24/2000** privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, soluțiile legislative trebuie să fie temeinic fundamentate, iar proiectul trebuie însoțit de o **expunere de motive** adecvată; *expunerea de motive* trebuie reformulată și completată într-un limbaj propriu stilului juridic-normativ, prin eliminarea unor sintagme precum „**execuție profesională**”, „**epurări administrative**”, „**cutie neagră**”, „**decidenți supremi**”, „**invitație la noi condamnări**”, cu prezentarea insuficiențelor reglementării în vigoare, a finalității intervenției legislative și a soluțiilor propuse.

De altfel, între conținutul expunerii de motive, respectiv scopul declarat și soluția normativă aleasă există o necorelare evidentă. Astfel, în motivarea proiectului se vorbește despre procedura de acordare/retragere a „**certificatului de securitate (ORNIS)**”, despre lipsa accesului la motivele de fapt și despre necesitatea unui control judiciar real, în timp ce textul normativ propus intervine asupra art. 28 și art. 30, folosind sintagma „**autorizație de securitate**”, fără însă a distinge între accesul la secrete de stat, accesul la informații clasificate NATO și regimul certificatelor de securitate. O asemenea contradicție între conținutul instrumentului de motivare și prezentare și soluția de reglementare propusă nu răspunde exigențelor de fundamentare și de rigoare normativă prevăzute de Legea nr. 24/2000.

Totodată, menționăm că, potrivit dispozițiilor art. 7 alin. (1) și (4) din actul normativ sus-menționat, proiectele de acte normative se

redactează în forma prescriptivă proprie normelor juridice, iar textul proiectului de act normativ trebuie să fie clar, fluent și inteligibil.

Semnalăm că afirmația cu privire la **retrageri subite de avize** în cazul magistraților, din cadrul expunerii de motive, este inexactă deoarece aceștia au acces la informații clasificate în temeiul dispozițiilor legale, respectiv cele ale art. 7, alin. (4) lit. f) – h) din Legea nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate care statuează că accesul la informații clasificate le este acordat și garantat sub condiția validării alegerii sau numirii și a depunerii jurământului (fără a exista vreun aviz, prin urmare, dacă în procedură nu este inclusă acordarea unui aviz, nu putem vorbi nici de retragerea acestuia).

De asemenea este neclară sintagma instanța va avea acces la întreg „dosarul”, deoarece legislația în domeniu nu prevede că se întocmește un dosar la nivelul autorității naționale de securitate/autorității desemnate de securitate.

Pentru claritate și previzibilitate este necesar a fi indicate elementele care vor fi puse la dispoziția judecătorului în virtutea prevederilor legale, dincolo de solicitările acestuia în cadrul administrării probatoriului.

5. La **art. I pct. 1**, referitor la textul propus pentru **art. 28¹ alin. (1)**, sintagma „**decizia de refuz sau de retragere a autorizației de securitate**” este lipsită de claritate, precizie și previzibilitate și nu este corelată cu terminologia consacrată atât de actul de bază cât și de reglementarea subsecventă.

Astfel, norma instituită la **art. 28 alin. (5) din Legea nr. 182/2002** utilizează sintagma „**neacordarea autorizației**” și dispune deja că „**retragerea motivată**” a acesteia determină interdicția de acces la informații secrete de stat. În plus, dispozițiile art. 28 alin. (1) și (3) disting între **autorizația scrisă** pentru acces la informații secrete de stat și **autorizațiile/certIFICATELE de securitate pentru informațiile clasificate NATO**.

Mai mult, în timp ce **art. 28 alin. (3)** din actul de bază se referă distinct la „**autorizațiile și certificatele de securitate**” în materia informațiilor clasificate NATO, **art. 15 lit. k)** definește expres noțiunea de „**certificate de securitate**”, ca fiind documente care atestă verificarea și acreditarea persoanei de a deține, a avea acces și a lucra cu informații clasificate. În plus, **art. 27** stabilește că Autoritatea

Națională de Securitate exercită atribuții de reglementare, autorizare și control privind **protecția informațiilor clasificate NATO**.

În schimb, textul propus folosește sintagma unitară „**autorizație de securitate**”, fără a preciza dacă vizează autorizația de acces la secrete de stat, certificatul de securitate ori ambele categorii de acte. Or, această lipsă de concordanță se regăsește și în expunerea de motive, care invocă, în mod expres, „*certificatul de securitate (ORNIS)*”.

În aceste condiții, semnalăm că expresia propusă, „**decizia de refuz sau de retragere a autorizației de securitate**”, creează neuniformitate terminologică și paralelism legislativ.

Totodată, semnalăm că textul propus pentru **alin. (1) al noului art. 28¹** nu este armonizat nici cu actualul **art. 28 alin. (5)**, care prevede deja că „**neacordarea autorizației sau retragerea motivată a acesteia**” determină de drept interdicția de acces la **informații secrete de stat**. Prin urmare, norma propusă dublează parțial soluția normativă existentă și utilizează o terminologie diferită de cea din actul de bază, respectiv „**refuz**” în loc de „**neacordare**”. O atare soluție contravine exigențelor de unitate terminologică, integrare organică și evitare a paralelismelor legislative instituite de Legea nr. 24/2000.

În concluzie, se impune fie modificarea/completarea **art. 28 alin. (5)**, fie reformularea textului nou prin raportare la terminologia deja consacrată de lege.

De asemenea, menționăm că, potrivit art. 11 lit. a) și b), art. 34 alin. (1) și (2) și art. 57 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, unitatea terminologică trebuie păstrată, iar noile texte trebuie să se integreze armonios în actul de bază.

Or, **art. 2 alin. (2) din Legea nr. 182/2002** prevede că accesul la informațiile clasificate este permis numai în cazurile, condițiile și prin respectarea procedurilor prevăzute de lege, iar **art. 7** reglementează verificările prealabile ale persoanelor care urmează să aibă acces la asemenea informații. Ca atare, norma propusă trebuie să precizeze fără echivoc cine emite actul, care este natura sa juridică și la ce instrument juridic se referă exact proiectul - **certificat de securitate, autorizație de acces ori alt act individual prevăzut de normele speciale**.

6. La **art. I pct. 1**, referitor la textul propus pentru **art. 28¹ alin. (2)**, sintagma „**fără a periclita siguranța națională**” este lipsită de claritate, precizie și previzibilitate și nu asigură caracterul dispozitiv al normei propuse. Totodată, se impune ca textul să fie corelat cu **art. 2**

alin. (2) din Legea nr. 182/2002, care condiționează accesul la informațiile clasificate de respectarea procedurilor legale.

De asemenea, recomandăm reanalizarea și reformularea sintagmei „*autoritatea furnizează persoanei un rezumat neclasificat*” deoarece este lipsită de claritate, precizie și previzibilitate.

Astfel, **Legea nr. 182/2002 configurează un sistem complex de protecție a informațiilor clasificate**, care urmărește protecția juridică, procedurală, fizică, a personalului și a surselor generatoare de informații, iar scopul său este protecția informațiilor clasificate și a surselor confidențiale. În acest context, obligația de comunicare a unui rezumat neclasificat nu poate fi instituită în termeni generici, **fără a se preciza autoritatea competentă, limitele comunicării și raportul dintre această obligație și protecția surselor, a personalului ori a securității informațiilor**.

De asemenea, conform prevederilor Legii nr. 182/2002 rezultă că, în funcție de ipoteză, intervin conducătorul persoanei juridice care deține informațiile, ORNISS ori Autoritatea Națională de Securitate. Prin urmare, pentru a evita echivocul, **textul trebuie să indice expres autoritatea competentă să comunice rezumatul neclasificat**.

Totodată, formularea propusă trebuie reanalizată și reformulată, astfel încât exercitarea dreptului la apărare să fie conciliată cu exigențele specifice protecției informațiilor clasificate și cu obiectivele legii, care vizează prevenirea accesului neautorizat și protecția personalului implicat în securitatea informațiilor clasificate.

La același alineat, este necesară și o corelare a textului propus cu dispozițiile **art. 31 alin. (3) din Legea nr. 182/2002**, care prevede, în prezent, că dispozițiile **art. 28** se aplică în mod corespunzător în domeniul informațiilor secrete de serviciu. Dacă intenția inițiatorului este ca noua reglementare privind motivarea și rezumatul neclasificat să opereze și în această materie, trimiterea legală trebuie extinsă în mod expres și la **art. 28¹**.

Semnalăm că, prin folosirea noțiunii de „*rezumat neclasificat*” se creează ambiguitate, termenul nu se regăsește în actul de bază sau în cele subsecvente și, ca atare, aceasta trebuie reanalizată și reformulată mai riguros, respectiv: ce cuprinde, cine îl întocmește, când se comunică și în ce limite poate omite elemente. În lipsa acestor precizări, **norma propusă este incompletă**, fiind susceptibilă de a aduce atingere dispozițiilor art. 6 alin. (1) din Legea nr. 24/2000.

În consecință, dacă se dorește instituirea obligației furnizării unui „rezumat neclasificat”, această normă trebuie construită printr-o formulare mult mai precisă, care să se armonizeze cu prevederile art. 21, art. 24 și art. 31 din Constituție, cu limitele constituționale ale art. 53, precum și cu mecanismele de protecție din legea-cadru.

Prin urmare, din perspectiva **art. 1 alin. (5) din Constituția României**, republicată, cerința de claritate și previzibilitate a normei nu este satisfăcută.

7. La **art. I pct. 1**, referitor la textul propus pentru **art. 28¹ alin. (3)**, în considerarea prevederilor art. 11 lit. a) din Legea nr. 24/2000, proiectul trebuie corelat cu actele normative de același nivel aflate în conexiune, iar dispozițiile art. 35 alin. (1), creează obligația ca **norma trebuie să exprime exact soluția juridică avută în vedere**.

Din acest punct de vedere, se impune ca soluția potrivit căreia nerespectarea obligației de motivare **„*atrage nulitatea absolută a deciziei*”** să fie corelată cu regimul general al contenciosului administrativ. Constituția consacră, prin art. 52 alin. (1), dreptul persoanei vătămate de a obține anularea actului administrativ și repararea pagubei, iar legea organică în materie este **Legea nr. 554/2004**, care reglementează, între altele, procedura prealabilă și competența instanței.

În acest context, simpla enunțare a **„*nulității absolute*”** nu este suficient corelată cu regimul general al contenciosului administrativ și poate genera incertitudine privind natura sancțiunii și modul ei de valorificare procesuală.

Potrivit prevederilor **art. 1 alin. (1)** din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 se instituie **dreptul persoanei vătămate de a se adresa instanței pentru anularea actului**, iar potrivit dispozițiilor art. 18 alin. (1) din aceeași lege **instanța poate anula, în tot sau în parte, actul administrativ**.

Prin urmare, din punct de vedere tehnico-legislativ, este necesară reanalizarea și reformularea normei propuse, astfel încât să se prevadă că **nerespectarea obligației de motivare constituie motiv de anulare a actului administrativ, în condițiile Legii nr. 554/2004, nu că actul ar fi lovit, *ope legis*, de nulitate absolută**.

8. La **art. I pct. 2**, referitor la noul text propus pentru **art. 30**, textul propus este incomplet și sub aspectul subiectului reglementării.

Sintagma „*persoana vătămată*” se regăsește în Legea nr. 554/2004, însă prezentul proiect nu precizează dacă se referă la titularul unui drept, la titularul unui interes legitim sau la persoana vizată de măsura administrativă. Or, **art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004** definește cadrul general al sesizării instanței, iar proiectul, ca normă specială, ar trebui să se integreze în acesta, potrivit art. 11 lit. a) și art. 57 alin. (2) din Legea nr. 24/2000.

Menționăm că soluția normativă este necorelată cu prevederile actului normativ de bază, deoarece **actualul art. 30** din Legea nr. 182/2002 reglementează accesul cetățenilor străini, al cetățenilor români cu dublă cetățenie și al apatrizilor **la informațiile secrete de stat** și în locurile în care se desfășoară activități din această categorie. Înlocuirea integrală a acestui text cu o normă privind calea de atac în contencios administrativ suprimă o materie distinctă, deja reglementată, și **afectează caracterul unitar al actului de bază**.

De asemenea, semnalăm că sintagma „*acces la dosarul complet în regim de confidențialitate*” nu este armonizată cu terminologia consacrată de Legea nr. 182/2002, care utilizează noțiunea de **regim al informațiilor clasificate** și cu exigențele de protecție a acestora.

9. La textul propus pentru art. II din proiect, deși actualizarea Hotărârii Guvernului nr. 585/2002 este, în principiu, o consecință firească a modificării legii-cadru, **semnalăm** că actuala hotărâre a Guvernului este adoptată în temeiul art. 6 alin. (1), art. 24 alin. (2), art. 30 și art. 42 din Legea nr. 182/2002.

Întrucât prin prezentul proiect se propune **reformularea art. 30**, **fără însă a păstra materia pe care aceasta o reglementează în prezent**, rezultă un risc evident de necorelare între lege și actul subsecvent. Prin urmare, se impune ca înaintea unei asemenea intervenții, să fie **reanalizat și reconfigurat coerent întregul ansamblu normativ format din Legea nr. 182/2002 și Hotărârea Guvernului nr. 585/2002**.

Referitor la cele menționate supra, prin **Decizia nr. 619/2016**, Curtea Constituțională a reținut că „*legea trebuie să întrunească cele trei cerințe de calitate care rezultă din art. 1 alin. (5) din Constituție - claritate, precizie și previzibilitate. Curtea a statuat că respectarea legilor este obligatorie, însă nu se poate pretinde unui subiect de drept să respecte o lege care nu este clară, precisă și previzibilă, întrucât acesta nu își poate adapta conduita în funcție de ipoteza normativă a legii. De aceea, una*

dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative. Așadar, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, respectiv să fie clar, precis și previzibil (...).

Curtea a stabilit că cerința de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce previzibilitatea legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează”.

De asemenea, prin **Decizia nr. 242/2020**, Curtea Constituțională a statuat că „(...) există paralelism legislativ atât în situația în care se reglementează identic într-o anumită sferă a relațiilor sociale, cât și atunci când aceeași problemă este reglementată diferit.(...)”.

Prin urmare, propunerea legislativă, în ansamblul său, încalcă prevederile **art. 1 alin. (5) din Constituție**, care consacră principiul legalității, în componenta privind calitatea legii.

*

* *

Față de cele de mai sus, propunerea legislativă nu poate fi promovată în forma propusă.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București

Nr. 311/02.04.2026