



SECRETARIATUL GENERAL AL GUVERNULUI
DEPARTAMENTUL PENTRU RELATIA CU PARLAMENTUL

B-dul Primăverii nr. 22, sector 1, București. Tel: 0213143400 int.3000, Email: drparlament@gov.ro

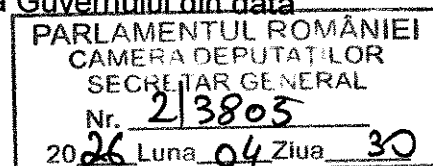
Nr. 4956/2026

28-04-2026

DepLegislativ

Către: **DOAMNA IOANA BRAN - VOINEA**
SECRETARUL GENERAL AL CAMEREI DEPUTAȚILOR

Ref. la: punctele de vedere ale Guvernului aprobate în ședința Guvernului din data
de 23 aprilie 2026



STIMATĂ DOAMNĂ SECRETAR GENERAL,

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

1. *Proiectul de Lege pentru modificarea art. 8 alin. (5) din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal (Bp. 693/2025, Plx. 256/2026);*
2. *Propunerea legislativă privind analiza de risc și cooperarea interinstituțională în punctele de intrare strategică ale României (Bp. 15/2026, L. 131/2026);*
3. *Propunerea legislativă privind unirea României cu Republica Moldova (Plx. 305/2026);*
4. *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare (Bp. 23/2026 Plx. 325/2026);*
5. *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale (Plx. 29/2026);*
6. *Propunerea legislativă pentru reducerea gradului de recidivă în cadrul reformei legii penale și a condițiilor din penitenciare (Bp. 759/2025, Plx. 304/2026);*
7. *Proiectul de Lege pentru modificarea art. 69 alin. (1) din Legea educației fizice și sportului nr. 69/2000 (Bp. 754/2025, Plx. 205/2026);*
8. *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală (Bp. 674/2025, Plx. 198/2026);*
9. *Propunerea legislativă privind drepturile utilizatorilor de produse bancare și reglementarea relațiilor cu instituțiile de credit (Bp. 619/2025, Plx. 183/2026);*
10. *Propunerea legislativă privind amenajarea de locuri de joacă pentru copii în aeroporturi și gări (Bp. 514/2025, Plx. 591/2025);*
11. *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea art. 27, alin. (23) din Legea nr. 18/1991 privind fondul funciar (Bp. 64/2025, Plx. 196/2025);*
12. *Proiectul de Lege pentru instituirea Zilei Naționale a Memoriei Victimelor Mineriadei din 13-15 iunie 1990 și a Represiunii Antidemocratice (Bp. 640/2025, Plx. 108/2026);*
13. *Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 19/2003 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Presă AGERPRES (Bp. 78/2025, Plx. 99/2025).*

Totodată, vă transmitem atașat, în copie, punctele de vedere ale Guvernului referitoare la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 287/2009 privind Codul civil (Bp. 36/2026)* și la *propunerea legislativă pentru completarea art. 36 alin. (7) din Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului (Bp. 41/2026)*.

Cu deosebită considerație,

NINI SĂPUNARU

SECRETAR DE STAT



PRIM MINISTRU

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 analiza de risc și cooperarea interinstituțională în punctele de intrare strategică ale României*, inițiată de domnul deputat PSD Andrușcă Lucian Nicolae (**Bp. 15/2026, L. 131/2026**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare stabilirea cadrului legislativ privind realizarea analizei operative de risc, cooperarea interinstituțională și schimbul de informații între autoritățile statului în punctele de intrare strategică ale României, inclusiv porturi maritime, puncte de trecere a frontierei rutiere, feroviare și infrastructuri logistice cu vulnerabilitate ridicată.

II. Observații

1. Semnalăm lipsa de corelare între obiectul demersului legislativ, astfel cum este prevăzut la art. 1 al inițiativei legislative, respectiv stabilirea unui cadru pentru realizarea „*analizei operative de risc*”, și soluțiile normative propuse, care excedează acestuia, și anume reglementarea unor atribuții cu caracter operativ și de control precum

monitorizarea transporturilor, scanări, verificări documentare și sesizarea organelor de urmărire penală.

În ceea ce privește conceptul de „*analiză operativă de risc*”, care reprezintă elementul central al inițiativei, fiind menționat inclusiv în titlul propunerii, semnalăm mai întâi lipsa unei definiții concrete a tipului de analiză avut în vedere de inițiator, cu indicarea datelor ce se prelucrează.

Menționăm că, în prezent, la nivelul structurilor de analiză a informațiilor de la nivelul Poliției Române se realizează următoarele tipuri de analize: analiză operațională, analiză tactică, analiză strategică și analiză de risc.

De asemenea, reglementarea propusă nu realizează o integrare coerentă în ansamblul legislației existente, în condițiile în care domeniul avut în vedere este deja reglementat prin acte normative în vigoare care reglementează activitatea Ministerului Afacerilor Interne (respectiv a Poliției de Frontieră Române și a Poliției Române), a Agenției Naționale de Administrare Fiscală din cadrul Ministerului Finanțelor, precum și prin normele aferente cadrului procesual penal. Lipsa unor corelări explicite cu aceste acte și absența unei justificări clare privind necesitatea unei noi intervenții legislative de același nivel pot genera suprapuneri de competență și dificultăți de aplicare unitară.

Totodată, referitor la conceptul de „*analiză operativă de risc*”, precizăm că nu rezultă dacă aceasta este o activitate premergătoare actului de urmărire penală ori dacă aceasta dobândește un caracter autonom cu efecte directe asupra operatorilor economici. Această neclaritate creează o suprapunere între atribuții administrative, operative și judiciare, respectiv nu sunt luate în calcul competențele stabilite prin *Legea nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române, republicată, cu modificările și completările anterioare*.

Analiza de risc privind problematica Schengen se realizează de către structurile specializate teritoriale ale Poliției Române, localizate în județele aflate la granițele cu Ungaria și Bulgaria, pe baza unui proiect de analiză stabilit și convenit cu structurile corespondente din cadrul Poliției de Frontieră Române. Materialul de analiză în cauză este realizat cu o recurență lunară și este structurat pe șapte capitole/domenii de competență: Migrație Ilegală, Trafic de Persoane, Trafic de Droguri, Contrabandă cu Țigări, Trafic de Arme, Contrabandă/Contrafacere și Autovehicule Furate.

Un capitol distinct al analizei este reprezentat de datele obținute din surse deschise atât naționale, cât și internaționale (site-uri oficiale aparținând I.G.P.R. sau I.G.P.F., Europol, Frontex, publicații maghiare sau bulgare etc.), în care sunt prezentate publicități informații privind domeniile de interes sau depistări de bunuri din cele șapte domenii de competență.

Precizăm că produsele analitice puse la dispoziția structurilor beneficiare au permis managerilor acestora să reconfigureze modul de dispunere a dispozitivului de ordine și siguranță publică, în zonele cu risc criminogen ridicat, aspect ce a condus la îmbunătățirea semnificativă a indicatorilor de performanță ai beneficiarilor.

2. Facem mențiunea că prin legislația națională nu pot fi stabilite responsabilități sau sarcini pentru Agenția Uniunii Europene privind cooperarea în materie de aplicare a legii (Europol), acestea fiind stipulate prin legislația europeană, în principal prin *Regulamentul (UE) 2016/794 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 mai 2016*¹.

Agenția Europol oferă, în prezent, în cadrul juridic al reglementărilor menționate, un sprijin operativ consistent și o gamă largă de produse și servicii, la solicitarea autorităților competente din România sau din proprie inițiativă. Cu titlu de exemplu, menționăm forma de cooperare specială, implementată și de România începând cu luna februarie a anului 2022, constând în dislocarea la frontiera externă a Uniunii Europene a unor specialiști Europol (guest officers) al căror rol este de a asigura suport informațional și analitic, în timp real, la fața locului, autorităților competente din România.

În eventualitatea în care se identifică nevoi suplimentare de asistență din partea Europol (de tipul celor menționate în inițiativa legislativă) este necesară transmiterii inițiativei către agenția Uniunii Europene pentru obținerea unui punct de vedere de specialitate.

Așadar, în ceea ce privește schimbul de date și informații cu Europol, precum și participarea în cadrul unor echipe mixte, precizăm faptul că acestea sunt reglementate de legislația incidentă în domeniu, respectiv *Regulamentul (UE) nr. 2016/794 și Legea nr. 56/2018 privind cooperarea autorităților publice române cu Agenția Uniunii Europene*

¹ privind Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Aplicare a Legii (Europol) și de înlocuire și de abrogare a Deciziilor 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI și 2009/968/JAI ale Consiliului

pentru Cooperare în Materie de Aplicare a Legii (Europol), cu modificările și completările ulterioare.

3. Semnalăm faptul că inițiativa legislativă nu include Autoritatea Vamală Română în rândul autorităților responsabile de aplicarea normelor propuse, deși aceasta deține competențe de control atât la frontieră, cât și în interiorul țării.

În acest sens, menționăm că Autoritatea Vamală Română dispune de logistica și de personalul necesar, având structuri de echipe mobile cu atribuții de intervenție operativă, supraveghere a transporturilor de mărfuri cu risc ridicat, precum și de monitorizare prin intermediul sistemului e-Sigiliu.

Birourile vamale de frontieră sunt dotate cu sisteme de recunoaștere automată a numerelor de înmatriculare (LPR), care contribuie la identificarea autovehiculelor aflate în consemn la momentul prezentării în biroul vamal. De asemenea, autospecialele din dotarea echipelor mobile dispun de echipamente specifice pentru misiuni în trafic, sisteme LPR și conexiune permanentă la internet, asigurând verificarea în timp real a bazelor de date.

Prin urmare, Autoritatea Vamală Română, prin structurile sale, este prezentă atât la frontiera externă, cât și în interiorul țării, desfășurând activități operative de control și cooperând cu celelalte instituții cu atribuții similare, la nivel național și internațional.

Precizăm că definirea punctelor de intrare strategică este ambiguă. Totodată, având în vedere complexitatea și volumul ridicat al operațiunilor derulate prin portul Constanța, port considerat drept „*punct de intrare strategică*” potrivit art. 4 alin. (3) din inițiativa legislativă, realizarea atât a unor evaluări integrate ale datelor operative, comerciale, vamale și de frontieră, definite ca „*analize operative de risc*” la art. 2 lit. b) din inițiativa legislativă, cât și a unui schimb de informații operative într-un cadru securizat, ar afecta în mod negativ activitatea portului Constanța întrucât, potrivit art. 6 alin. (1) din inițiativa legislativă, „*autoritățile competente pot dispune măsuri precum ..., verificările documentare, scanările ...*”.

De asemenea, în cuprinsul inițiativei legislative nu sunt definite „*informațiile operative*” care ar urma să facă obiectul schimbului de informații între instituțiile prevăzute la art. 3 din inițiativa legislativă.

Analiza de risc în domeniul vamal este implementată și aplicată în conformitate cu Codul Vamal al Uniunii, respectiv *Regulamentul (UE) nr. 952/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 octombrie 2013 de stabilire a Codului vamal al Uniunii*. Conceptul de „*analiză de risc*” în domeniul vamal, ca parte integrantă a managementului riscului, este implementat de Autoritatea Vamală Română în conformitate cu standardele Uniunii Europene și ale Organizației Mondiale a Vămirilor, standarde care nu se regăsesc în inițiativa legislativă.

4. Totodată, având în vedere prevederile art. 4 alin. (4), art. 7 alin. (2) și ale art. 11 din inițiativa legislativă privind analiza de risc și cooperarea interinstituțională în punctele de intrare strategică ale României, precum și necesitatea asigurării conformității activităților de prelucrare a datelor cu caracter personal cu *Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 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*, considerăm că ar fi fost necesară efectuarea unei evaluări a impactului asupra protecției datelor, în contextul adoptării temeiului juridic prevăzut la art. 35 alin. (10) din *Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016*.

5. Raportat la soluțiile normative preconizate, din punct de vedere al normelor de tehnică legislativă, arătăm următoarele:

În principal, menționăm că orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative², printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar 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.

De asemenea, conform dispozițiilor art. 8 alin. (2) și (4) teza întâi din *Legea nr. 24/2000*, prin modul de exprimare actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu „*textul legislativ*”

² Decizia Curții Constituționale nr. 1/2012 publicată în 23 ianuarie 2012

trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”, iar „forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor”.

De asemenea, potrivit art. 36 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*, *„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”, iar, potrivit art. 38 alin. (1), „textul articolelor trebuie să aibă caracter dispozitiv, să prezinte norma instituită fără explicații sau justificări”.*

Amintim că, prin lipsa de claritate și precizie a normelor preconizate, care ar genera confuzii în interpretarea/aplicarea acestora, se pot crea și premisele unor vicii de *neconstituționalitate* prin raportare la art. 1 alin. (3) și alin. (5) din *Legea fundamentală* referitoare la *principiul stabilității/securității raporturilor juridice* pe componenta privind calitatea legii, respectiv *principiul legalității*.

Referitor la art. 1 din inițiativa legislativă, întrucât obiectul de reglementare vizează toate *„punctele de intrare strategică ale României, inclusiv porturi maritime, puncte de trecere a frontierei rutiere, feroviare și infrastructuri logistice”*, constatăm că soluția normativă nu distinge între frontierele interne ale României în spațiul Schengen și frontierele externe, ceea ce poate conduce la încălcarea normelor comune Schengen privind controlul la frontieră.

Se impunea, așadar, corelarea reglementării cu prevederile *Codului frontierelor Schengen*³ și cu obligațiile asumate de România prin aderarea la spațiul Schengen.

Suplimentar, semnalăm existența unei erori de tehnoredactare în redactarea termenului *„interinstituțională”*.

Raportat la soluția normativă preconizată, din examinarea reglementării propuse observăm că aceasta conține norme cu caracter declarativ, formulările utilizate în cuprinsul art. 3 alin. (4), art. 5 alin. (2) și art. 6 alin. (1) din inițiativă, respectiv sintagmele *„Europol poate participa”, „echipele operative mixte pot coopera”* și *„autoritățile competente pot dispune măsuri”* neavând caracter imperativ, contrar exigențelor de tehnică legislativă stabilite de art.8 din *Legea nr. 24/2000*. Constatăm, așadar, că normele propuse nu instituie obligații în sarcina entităților menționate, ci sunt redactate sub forma unor recomandări,

³ Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane

rămânând astfel la aprecierea acestora în ce măsură vor pune în aplicare dispozițiile preconizate.

Așa fiind, având în vedere caracterul pur declarativ al intervenției legislative, apreciem că o astfel de reglementare poate determina ambiguități cu privire la efectele pe care legea le-ar putea produce, aspect ce poate pune în discuție afectarea art. 1 alin. (5) din *Constituție*, în componenta privind calitatea legii.

Referitor la art. 8, subliniem că s-ar fi impus a fi restructurat în alineate distincte, corespunzător tezelor pe care le cuprinde, în conformitate cu prevederile art. 48 alin. (1)⁴ din *Legea nr. 24/2000*.

De asemenea, era necesară eliminarea ghilimelelor utilizate în mod nejustificat.

La art. 8 și art. 9 era necesar să se precizeze diferența de conținut dintre „*rezumatul tehnic privind aplicarea prezentei legi*” și „*evaluarea privind implementarea dispozițiilor acesteia*”.

O serie de termeni și sintagme din cadrul inițiativei legislative au caracter echivoc, astfel că ar fi fost necesar fie ca aceștia să fie definiți în cuprinsul inițiativei legislative, fie ca prevederea să fie reglementată ca o normă de trimitere, în conformitate cu art. 25⁵, respectiv art. 50⁶ din *Legea nr. 24/2000*.

Spre exemplu sintagmele „*vulnerabilitate ridicată*”, „*risc operativ sau economic*”, „*rute atipice*”, „*incongruențe documentare*” și „*entități suspecte*” au caracter echivoc, fiind lipsite de claritate și precizie prin nivelul ridicat de generalitate.

Se creează, astfel, premisele încălcării art. 1 alin. (5) din *Constituție* - exigențele de calitate a legii, astfel cum au fost dezvoltate în jurisprudența Curții Constituționale. Astfel, în *Decizia nr. 193/2022*, *Curtea* a reținut că: „*potrivit acestei jurisprudențe, principiul legalității*

⁴ În cazul în care din dispoziția normativă primară a unui articol decurg, în mod organic, mai multe ipoteze juridice, acestea vor fi prezentate în alineate distincte, asigurându-se articolului o succesiune logică a ideilor și o coerență a reglementării.

⁵ Art. 25 din *Legea nr. 24/2000* „În cadrul soluțiilor legislative preconizat trebuie să se realizeze o configurare explicită a conceptelor și noțiunilor folosite în noua reglementare, care au un alt înțeles decât cel comun, pentru o se asigura astfel înțelegerea lor corectă și a se evita interpretările greșite”.

⁶ Art. 50 din *Legea nr. 24/2000* „(1) În cazul în care o normă este complementară altei norme, pentru evitarea repetării în text a acelei norme se va face trimitere la articolul, respectiv la actul normativ care o conține. Nu poate fi făcută, de regulă, o trimitere la o altă normă de trimitere. (2) norma la care se face trimitere este cuprinsă în alt act normativ, este obligatorie indicarea titlului acestuia, a numărului și a celorlalte elemente de identificare. (3) Trimiterea la normele unui alt act normativ se poate face la întregul său conținut ori numai la o subdiviziune, precizată ca atare. Când actul ce face obiect de trimitere a fost modificat, completat ori republicat, se face mențiune și despre aceasta. (4) La modificarea, completarea și abrogarea dispoziției la care s-a făcut trimitere, în actul de modificare, completare sau abrogare trebuie avută în vedere situația juridică a normei de trimitere”.

presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de lex certa al normei (Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 307 din 5 aprilie 2006 sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012). Legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe, concretizate în claritatea, precizia și predictibilitatea legii (Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 500 din 13 mai 2021 paragraful 92)”. În aceeași decizie, 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 predictibilitatea/previzibilitatea legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează (Decizia nr. 183 din 2 aprilie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 381 din 22 mai 2014, paragraful 23)”.

Cu privire la denumirile și abrevierile utilizate în text (Agenția Națională de Administrare Fiscală, Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism), se impunea ca acestea, în acord cu art. 35 alin. (3) din *Legea nr. 24/2000*, să se facă numai prin explicitare în text, la prima folosire, însoțite de sintagma „denumit/denumită în continuare” urmată de acronimul aferent, urmând ca toate referirile ulterioare să se realizeze prin utilizarea abrevierilor.

Referitor la sintagma „regulile de predare către Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism” din cuprinsul art. 11 din inițiativa legislativă, observăm că obiectul acțiunii de predare nu este determinabil, fiind necesară clarificarea acestuia.

Totodată, era necesar să se precizeze actul normativ prin care vor fi elaborate normele metodologice, hotărâre a Guvernului, ordin comun etc.

6. Din perspectiva motivării soluțiilor legislative preconizate, analizând *Expunerea de motive*, constatăm că inițiativa legislativă nu beneficiază de o temeinică fundamentare, iar măsurile propuse nu sunt motivate corespunzător, nefiind respectate prevederile art. 6, art. 30 și art. 31 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, potrivit cărora instrumentul de prezentare și

motivare trebuie să includă cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, impactul socioeconomic, impactul asupra sistemului juridic, consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, precum și activitățile de informare publică.

Așadar, referitor la motivarea prevăzută în *Expunerea de motive*, din cauza conținutului sumar prezentat și argumentat, apreciem că aceasta nu a fost elaborată cu respectarea cerințelor prevăzute de art. 31 din *Legea nr. 24/2000*, referitoare la elementele obligatorii din cuprinsul instrumentului de prezentare și motivare.

În acest context, se impune clarificarea diferenței dintre „*analiza de risc în punctele de intrare strategică ale României*” prevăzută de prezenta propunere legislativă și analiza de risc reglementată de *Codul vamal*⁷ și de *Regulamentului de aplicare a Codului vamal al României*⁸ precum și identificarea elementele de noutate introduse față de reglementările în vigoare.

De asemenea, apreciem că erau necesare justificări suplimentare cu privire la excluderea frontierelor fluviale din obiectul de reglementare.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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


Cu stimă,
Ilie Gavril BOLOJAN
PRIM-MINISTRU

Domnului deputat Sorin-Mihai GRINDEANU
Președintele Camerei Deputaților

⁷ *Legea nr. 86/2006 din 10 aprilie 2006, cu modificările și completările ulterioare*

⁸ *Hotărârea Guvernului nr. 707/2006 din 7 iunie 2006*