



CONSILIUL LEGISLATIV

Pleoui permanent al Senatului

733 21.01.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind interzicerea organizațiilor și simbolurilor cu caracter comunist și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni contra umanității sau de încălcarea drepturilor fundamentale ale omului

Senat permanent al Senatului

74 3.02.2026

Analizând propunerea legislativă privind interzicerea organizațiilor și simbolurilor cu caracter comunist și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni contra umanității sau de încălcarea drepturilor fundamentale ale omului (b733/22.12.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/7201/30.12.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1237/31.12.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare interzicerea organizațiilor și simbolurilor cu caracter comunist și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni contra umanității sau de încălcarea drepturilor fundamentale ale omului.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. h) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

4. Semnalăm că alte patru propuneri legislative având ca obiect de reglementare interzicerea organizațiilor cu caracter comunist au fost avizate de Consiliul Legislativ cu avizele nr. 1480 din 24 octombrie 2005, nr. 695 din 30 mai 2007, nr. 684 din 2 iunie 2010 și nr. 1129 din 21.10.2015, **toate fiind respinse de Camera Deputaților în calitate de Cameră decizională.**

În plus, în prezent se află în procedură legislativă la Camera Deputaților **propunerea legislativă privind interzicerea organizațiilor, simbolurilor și faptelor cu caracter comunist și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni de genocid contra umanității și de crime de război (plx223/2016), precum și propunerea legislativă privind interzicerea organizațiilor, simbolurilor și faptelor cu caracter comunist (plx364/2019),** care cuprind soluții legislative similare celor propuse prin prezentul proiect. Menționăm că respectivele propuneri legislative au fost avizate negativ de Consiliul Legislativ, prin avizele nr. 4 din 6.01.2016 și nr. 337/24.04.2019.

5. Așa cum s-a reținut și în avizele emise anterior, prin conținutul său, o astfel de soluție legislativă contravine Convenției Europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 1950 care prevede libertatea de gândire, de conștiință și de exprimare a convingerilor (art. 9), libertatea de exprimare (art. 10) și libertatea de întrunire și de asociere (art. 11), exercitarea acestor libertăți trebuind să fie asigurată fără nicio deosebire bazată pe opinii politice sau orice alte opinii (art. 14).

În acest sens, menționăm Hotărârea pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în data de 3 februarie 2005, în Dosarul nr. 46626/1999 - Afacerea Partidul Comuniștilor (Nepeceriști) și Ungureanu contra România, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1044 din 24 noiembrie 2005, cu privire la încălcarea art. 11 din Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Astfel, față de refuzul instanțelor judecătorești competente din România de a da curs cererii reclamanților de înregistrare a PCN ca partid politic, Curtea Europeană a apreciat că măsura de respingere a solicitării reclamanților, dispusă înainte de începerea propriu-zisă a activităților specifice unui partid politic, este considerată

disproporționată și nenecesară într-o societate democratică. Din acest punct de vedere, Curtea Europeană a constatat violarea de către statul român a prevederilor art. 11 din Convenția europeană.

Considerentele avute în vedere de Curtea Europeană a Drepturilor Omului au fost, de altfel, reținute și de Curtea Constituțională, care, în Decizia nr. 820/2010 a subliniat că *„în Cauza Partidul Comuniștilor (Nepeceriști) și Ungureanu contra României, 2005, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a considerat că nici contextul istoric, nici experiența totalitaristă trăită în România până în 1989 nu justifică necesitatea unei ingerințe de genul interzicerii înscrierii unui partid pe motiv că va promova doctrina comunistă, de vreme ce aceste partide există în mai multe state semnatare ale Convenției europene, iar democrația se clădește pe pluralism politic”*.

Din acest punct de vedere, reglementarea preconizată prin proiect intră în contradicție cu dispozițiile art. 40 alin. (1) din Constituție, care consacră dreptul la asociere al cetățenilor în partide politice, sindicate, patronate și în alte forme de asociere. În acest sens, precizăm că definiția noțiunii de „organizație cu caracter comunist”, prevăzută la art. 2 alin. (1) lit. a) din proiect se referă, cu titlu exemplificativ, doar la anumite idei și concepții care excedează, oricum, atât limitele dreptului de asociere prevăzute la art. 40 alin. (1), cât și limitele libertății de exprimare, consacrate de art. 30 alin. (7) din Legea fundamentală.

Astfel, potrivit art. 40 alin. (2) din Constituție, sunt considerate neconstituționale partidele sau organizațiile care militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranității țării, iar potrivit dispozițiilor art. 30 alin. (7) din Legea fundamentală, *„sunt interzise de lege defăimarea țării și a națiunii, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială, de clasă sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial sau la violență publică, precum și manifestările obscene, contrare bunelor moravuri”*.

În prezent, aceste dispoziții constituționale sunt dezvoltate prin următoarele prevederi legale:

a) art. 3 din Legea nr. 51/1991 privind siguranța națională a României, republicată, cu completările ulterioare, care stabilește, printre ipotezele care constituie amenințări la adresa securității naționale, și următoarele:

*„h) inițierea, organizarea, săvârșirea sau sprijinirea în orice mod a acțiunilor totalitariste sau extremiste de sorginte **comunistă**, fascistă, legionară sau de orice altă natură, rasiste, antisemite, revizioniste,*

separatiste care pot pune în pericol sub orice formă unitatea și integritatea teritorială a României, precum și incitarea la fapte ce pot periclita ordinea statului de drept” și

„l) inițierea sau constituirea de organizații sau grupări ori aderarea sau sprijinirea sub orice formă a acestora, în scopul desfășurării vreuneia din activitățile enumerate la lit. a)-k), precum și desfășurarea în secret de asemenea activități de către organizații sau grupări constituite potrivit legii”;

b) Codul penal - infracțiunile contra securității naționale (de ex. art. 397 - Acțiuni împotriva ordinii constituționale);

c) art. 3 alin. (1), (2) și (4) din Legea partidelor politice nr. 14/2003, republicată, potrivit căroră:

„(1) Pot funcționa ca partide politice numai asociațiile cu caracter politic, constituite potrivit legii, și care militează pentru respectarea suveranității naționale, a independenței și a unității statului, a integrității teritoriale, a ordinii de drept și a principiilor democrației constituționale.

(2) Sunt interzise partidele politice care, prin statutul, programele, propaganda de idei ori prin alte activități pe care le organizează, încalcă prevederile art.30 alin.(7), art.40 alin.(2) sau (4) din Constituția României, republicată.

...

(4) Partidele politice nu pot organiza activități militare sau paramilitare și nici alte activități interzise de lege”.

În sensul celor de mai sus, mai menționăm și dispozițiile cu caracter general ale Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, care consacră o serie de principii cu valoare europeană, precum: libertatea de întrunire și de asociere, interzicerea oricărei discriminări bazate pe sex, rasă, culoare, origini etnice sau sociale, caracteristici genetice, limbă, religie sau convingeri, opinii politice sau de orice altă natură, apartenență la o minoritate națională, avere, vârstă sau orientare sexuală.

Totodată, Declarația Universală a Drepturilor Omului consacră dreptul la opinie și de exprimare (art. 19), precum și libertatea de întrunire și asociere pașnică (art. 20).

Este de semnalat și faptul că în majoritatea statelor lumii, cunoscute prin democrația vieții politice, nu sunt interzise organizațiile, doctrinele și ideologiile comuniste.

De altfel, chiar prin proiect se face o excepție în ceea ce privește faptele prevăzute la **art. 6 alin. (1), (2) și (3)** săvârșite în legătură cu simbolurile sau materialele utilizate de state membre ale Organizației Națiunilor Unite, care sunt nu constituie infracțiuni, potrivit **alin. (5)** al aceluiași articol.

În acest context, precizăm și faptul că reglementarea este inconsecventă, întrucât, potrivit **art. 6 alin. (5)**, materialele și simbolurile comuniste pot fi totuși confecționate, vândute și distribuite, indiferent de scopul în care se efectuează aceste activități, dacă acestea „constituie mărci comerciale înregistrate pe plan național sau internațional”.

6. Precizăm că unele dintre normele din proiect instituie reglementări paralele celor existente deja în legislație, procedeu legislativ interzis normele de tehnică legislativă.

În acest sens, menționăm că interdicțiile și infracțiunile prevăzute de **art. 3, 4, 7, 8 alin. (2)**, în care este utilizată noțiunea de „persoană vinovată de săvârșirea unor infracțiuni contra umanității” dublează reglementările din cuprinsul art. 12, 13, 5 și, respectiv, art. 6 alin. (2), din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002 privind interzicerea organizațiilor, simbolurilor și faptelor cu caracter fascist, legionar, rasist sau xenofob și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni de genocid, contra umanității și de război, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 107/2006, cu modificările și completările ulterioare.

Precizăm că definiția respectivei noțiuni din art. 2 lit. e) din proiect este identică celei din cuprinsul art. 2 lit. c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002, în ceea ce privește persoanele vinovate de săvârșirea unor infracțiuni contra umanității.

7. Referitor la incriminările propuse în **Capitolul III** - denumit impropriu „Infracțiuni și contravenții”; deși cuprinde numai norme referitoare la infracțiuni - semnalăm următoarele aspecte care conferă normelor un caracter lipsit de claritate și precizie:

7.1. La **art. 5 alin. (6)**, termenul „predicare” este folosit impropriu, întrucât acesta este utilizat cu precădere în ceea ce privește sfera religioasă, nu cea politică.

7.2. La **art. 6 alin. (2)** textul incriminează orice utilizare în spațiul public a simbolurilor și materialelor comuniste în spațiul public sau on-line, fără a se putea înțelege care este diferența față de incriminările din cuprinsul **alin. (1) și (3)**.

7.3. Incriminările din cuprinsul **art. 7, 8 alin. (2) și 9** (care ar trebui să facă trimitere la **art. 3 și 4**, nu la art. 4 și 5) excedează obiectul de reglementare al proiectului, întrucât au în vedere o sferă mai largă de persoane decât cele „vinovate de săvârșirea unor infracțiuni contra umanității sau de încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului” la care se referă titlul și art. 1.

Avem în vedere, în acest sens, persoanele „vinovate de subminarea economiei naționale sau de subminarea puterii de stat”, fapte care constituiau infracțiuni de sine stătătoare în vechiul Cod penal, dar care nu se mai regăsesc sub aceste denumiri în noul Cod penal - Legea nr. 286/2009.

7.4. Norma din cuprinsul **art. 8 alin. (3)** prin care sunt stabilite limite pentru amenda penală este incompatibilă cu sistemul zilelor-amendă, consacrat prin dispozițiile art. 61 alin. (1) din Codul penal.

Precizăm că, așa cum a subliniat Curtea Constituțională în Decizia nr. 147/2012, ale cărei considerente sunt aplicabile *mutatis mutandis* o lege penală specială „*nu poate să prevadă un regim diferit de aplicare a instituțiilor de drept penal reglementate în Partea generală a Codului penal (...) decât cu încălcarea principiului legalității incriminării și pedepsei, astfel cum acesta este prevăzut la art. 23 alin. (12) din Constituție*” (par. 23).

*

* *

Ținând seama de cele de mai sus, reglementarea preconizată nu poate fi promovată în forma propusă prin proiect.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 70/20.01.2026