



PRIM MINISTRU

20. 5. 03. 2026.

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 pentru modificarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, intitulată "Legea Conștiinței Naționale"* inițiată de domnul senator SOS- Ro Ninel Peia (**Bp. 643/2025**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare introducerea în *Codul penal* a infracțiunii de "*Subminarea economiei naționale*", motivat de faptul că faptele de sabotaj economic, de destabilizare a infrastructurilor critice, de manipulare a piețelor strategice sau orice acțiuni care afectează economia națională nu mai sunt acoperite de o prevedere penală specifică.

II. Observații

1. *Codul penal* din 1968 prevedea la art.165 infracțiunea de "*Subminarea economiei naționale*" definită ca fiind fapta de a folosi o unitate din cele la care se referă art. 145¹, ori de a împiedica activitatea normală a acesteia, dacă fapta este de natură să submineze economia națională.

¹ Prin termenul "public" se înțelege tot ce privește autoritățile publice, instituțiile publice, instituțiile sau alte persoane juridice de interes public, administrarea, folosirea sau exploatarea bunurilor proprietate publică, serviciile de interes public, precum și bunurile de orice fel care, potrivit legii, sunt de interes public.

Prin noul *Cod penal*, legiuitorul nu a mai preluat ca atare infracțiunea de *Subminare a economiei naționale*, decizia fiind justificată de considerente precum armonizarea legislației naționale cu cea europeană, adaptarea la noile realități sociale și economice, respectiv protejarea valorilor sociale respective de alte infracțiuni, precum cele de corupție, spălare de bani sau abuz în serviciu.

2. În ceea ce privește infracțiunea instituită prin prezenta inițiativă legislativă, se poate observa că doar titlul coincide cu cel al infracțiunii prevăzute la art. 165 din *Codul penal* de la 1968, conținutul fiind net diferit.

Analizând conținutul infracțiunii, se poate observa că sunt utilizate noțiuni și concepte destul de vagi care permit cu greu încadrarea faptelor concrete în tiparul legal.

O primă modalitate normativă prevăzută la art. 394¹ alin. (1) lit. a) din inițiativa legislativă constă în distrugerea sau degradarea infrastructurii economice critice de natură să submineze economia națională. Noțiunea de „*infrastructură economică critică*” nu este definită în norma de incriminare, astfel încât nu se poate determina care este sfera de cuprindere a acestui concept.

Precizăm că *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010 privind identificarea, desemnarea și protecția infrastructurilor critice, cu modificările și completările ulterioare*, operează cu noțiunea de infrastructură critică națională, definită ca fiind un element, un sistem sau o componentă a acestuia, aflat pe teritoriul național, care este esențial pentru menținerea funcțiilor vitale ale societății, a sănătății, siguranței, securității, bunăstării sociale ori economice a persoanelor și a cărui perturbare sau distrugere ar avea un impact semnificativ la nivel național ca urmare a incapacității de a menține respectivele funcții, cât și proiectul unui obiectiv strategic de interes național a cărui construcție este imperios necesară pentru salvagardarea interesului național.

Infrastructura critică privește mai multe sectoare de activitate, menționate în Anexa 1 la actul normativ sus-menționat, și anume sectorul energetic, tehnologia informației și comunicațiilor, ape, păduri și mediu, alimentație și agricultură, sănătate, securitate națională, administrație, transporturi, industrie, financiar-bancar, cultură și patrimoniu cultural național, spațiu și cercetare.

Astfel, nu se poate determina cărui domeniu de activitate dintre cele prevăzute de *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010*

corespunde infrastructura economică critică și ce bunuri au fost avute în vedere de inițiator.

Pe de altă parte, există incriminări în *Codul penal*, în care ar putea fi încadrate faptele descrise la art. 394¹ alin. (1) lit. a) din propunere. În acest sens menționăm, infracțiunea prevăzută la art. 403 *Cod penal - Actele de diversiune*, infracțiune al cărei element material se referă la acte de distrugere, degradare a unor bunuri precum instalații industriale, căi de comunicație, produse industriale sau agricole sau orice alte bunuri, de natură a pune în pericol securitatea națională.

Conform art. 1 și 3 din *Legea nr.51/1991 privind securitatea națională a României, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, în sfera de cuprindere a noțiunii de securitate națională este inclusă și stabilitatea economică, iar actele de distrugere, degradare ori aducere în stare de neîntrebuințare a structurilor necesare bunei desfășurări a vieții social-economice constituie amenințări la adresa securității naționale. Așadar, stabilitatea economiei naționale este o parte componentă a securității naționale.

De asemenea, poate fi incidentă infracțiunea de distrugere care a produs consecințe deosebit de grave - art. 256¹ *Cod penal* și care are în vedere o limită a pagubei de minim 2 milioane de lei.

3. O a doua modalitate normativă prevăzută la art. 394¹ alin. (1) lit. b) din inițiativa legislativă, constă în acțiuni de perturbare deliberată a piețelor financiare, agricole, energetice sau industriale.

În ceea ce privește piețele financiare, sunt relevante dispozițiile *Legii nr. 24/2017 privind-emitenții de instrumente financiare și operațiuni de piață, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, care prevede deja răspunderea penală pentru anumite fapte care pot constitui acțiuni de perturbare a piețelor financiare, însă acestea sunt formulate într-o manieră precisă, concretă. Astfel, potrivit art. 157 din *Legea nr. 24/2017*, constituie infracțiuni utilizarea abuzivă a informațiilor privilegiate, divulgarea ilegală a informațiilor privilegiate, manipularea pieței.

4. Privitor la art. 394¹ alin. (1) lit. c) și d) din inițiativa legislativă, constând în manipularea resurselor economice în scopul destabilizării economice și faptele de sabotaj economic cu impact asupra funcționării normale a economiei naționale, sunt valabile observațiile formulate anterior privind lipsa de claritate și previzibilitate a normei de

incriminare, fiind greu de determinat care sunt acțiunile incriminate.

Totodată, „*Manipularea resurselor economice*” este o sintagmă extrem de generală sub umbrela căreia pot fi reunite mai multe acțiuni specifice unor domenii diferite. O astfel de manipulare poate avea loc de exemplu, prin răspândirea de informații false ce poate avea ca efect prăbușirea piețelor, distorsionarea alocării resurselor publice, înțelegeri anticoncurențiale privind limitarea producției și împărțirea piețelor, acțiuni ce se pot subsuma domeniului evaziunii fiscale, spălării banilor etc

Era preferabil ca în locul unei incriminări generale de tip umbrelă care poate ridica probleme de previzibilitate și de încălcare a *principiului legalității*, să existe infracțiuni specifice fiecărui mecanism și domeniu de activitate.

În plus, este foarte dificil de dovedit, dacă nu imposibil, faptul că manipularea s-a făcut în scopul destabilizării economice.

5. Referitor la varianta agravată de la art. 394¹ alin. (2) din inițiativa legislativă, nu se poate decela ce rezultat ar trebui să se producă în așa fel încât acesta să fie considerat că reprezintă o „*consecință majoră asupra stabilității economice, strategice sau a securității naționale*”. Textul nu menționează niciun criteriu care ar putea fi utilizat în configurarea conținutului constitutiv al infracțiunii.

Întrucât fapta vizează consecințe la nivel macroeconomic, este imposibil de dovedit care este legătura dintre o conduită punctuală și dezechilibrele macroeconomice. Pe de altă parte, prin instituirea unei astfel de infracțiuni, există riscul să fie sancționate penal decizii economice sau de afaceri legitime.

Prin urmare, incriminarea propusă este lipsită de claritate, precizie și previzibilitate, încălcând principiul legalității incriminării.

Menționăm în acest context că o normă de incriminare trebuie să se caracterizeze prin claritate, precizie și previzibilitate, în caz contrar contravenind dispozițiilor art. 1 alin. (5) din *Constituție*. Sub acest aspect, Curtea Constituțională 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 (...).²

Cu privire la aceleași cerințe de calitate a legii, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut că obligativitatea asigurării acestor standarde de calitate a legii este o garanție a respectării *principiului legalității*, prevăzut la art. 7 din *Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*. 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.³

De asemenea, incriminarea propusă nu este nici necesară, întrucât, pe lângă infracțiunile la care am făcut deja referire, legislația penală cuprinde și alte infracțiuni în care ar putea fi încadrate fapte de genul celor avute în vedere de propunere, dar a căror formulare este mai precisă și mai previzibilă, neputând fi vorba despre un vid legislativ, astfel cum se susține în *Expunerea de motive*.

Menționăm, în acest sens, delapidarea care a produs consecințe deosebit de grave, abuzul în serviciu care a produs consecințe deosebit de grave, infracțiunile prevăzute de art. 10 din *Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, cu modificările și completările ulterioare*, infracțiunea prevăzută de art. 65 din *Legea concurenței nr. 21/1996, cu modificările și completările ulterioare*, infracțiunile prevăzute de *Legea nr. 241/2005 privind evaziunea fiscală, cu modificările și completările ulterioare*, infracțiunea de spălare a banilor etc.

6. În subsidiar, referitor la aspectele de formă, remarcăm o lipsă de consecvență în utilizarea expresiilor, de natură a crea confuzie. Astfel, la alin. (1) al art. 394¹ din inițiativa legislativă, este prevăzută pedeapsa interzicerii unor drepturi civile, politice și profesionale, în timp ce la alin. (2) se prevede pedeapsa interzicerii exercitării unor drepturi.

La alin.(3) al art. 394¹ sintagma „conform prevederilor generale ale Codului penal” nu este necesară, după cum nu este necesară nici

² Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, paragraful 225

³ Cauzele Rotaru împotriva României (paragraful 52), Sissanis împotriva României (paragraful 66), Dragotoniou și Militaru – Pidhorni împotriva României (paragraful 34)

dispoziția de la alin. (4) al art. 394¹, întrucât *Codul penal* conține deja prevederi în Partea generală ce vizează aplicarea în spațiu a legii penale române sau răspunderea penală a persoanei juridice.

7. Referitor la art. II din inițiativa legislativă, care prevede data de la care se aplică legea, atragem atenția asupra încălcării art. 78 din *Constituția României, republicată* care prevede că legea intră în vigoare la 3 zile de la data publicării în Monitorul Oficial sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei, nicidecum la data publicării, așa cum se propune.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Ilie - Gavril BOLOJAN



Domnului senator Mircea ABRUDEAN

Președintele Senatului