



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

354, 25.09.2025

Biroul permanent al Senatului

375, 13.10.2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 61/1991 pentru sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii și liniștii publice - Republicată precum și completarea Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public

Analizând propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 61/1991 pentru sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii și liniștii publice - Republicată precum și completarea Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public (b354/02.09.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/4949/08.09.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D700/10.09.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare, în fapt, modificarea și completarea art. 2 din Legea nr. 61/1991 pentru sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii și liniștii publice, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și a art. 8 din Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public.

Potrivit Expunerii de motive „În ultimii ani, s-a constatat o creștere îngrijorătoare a comportamentelor inadecvate manifestate de

cetățeni în relația cu personalul din cadrul autorităților și instituțiilor publice, comportamente care afectează activitatea profesională a acestora respectiv subminează autoritatea instituțiilor statului și încrederea cetățenilor în acestea. (...) Prezenta inițiativă legislativă are ca scop introducerea unei **norme exprese** care sancționează **comportamentele neadecvate manifestate față de autoritățile și instituțiile publice respectiv angajații acestora**. Noile prevederi sunt introduse pentru asigurarea unui cadru de interacțiune civilizat între cetățeni și personalul instituțiilor statului precum și prevenirea și descurajarea manifestărilor provocatoare, intimidante sau agresive în spațiul public instituțional respectiv consolidarea autorității funcționarilor publici și protejarea demnității acestora în exercitarea atribuțiilor de serviciu. (...)”.

Semnalăm că **Expunerea de motive** nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, deoarece nu sunt prezentate, printre altele, informații cu privire la **insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare**. În instrumentul de motivare nu sunt argumentate soluțiile legislative preconizate, ceea ce contravine **dispozițiilor art. 32 alin. (2) teza I** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „*Motivarea trebuie să se refere la forma finală a proiectului de act normativ*”. În acest sens, menționăm ipoteza prevăzută la **Art. I** din proiect, referitor la textul propus pentru **art. 2 pct. 13¹ care prevede incriminarea unei fapte contravenționale al cărui conținut se regăsește reglementat la art. 2 pct. 1 din actul normativ de bază**, nefiind exprimate argumentele în instrumentul de motivare care au stat la baza promovării respectivei soluții.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, 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. La titlu, pentru corecta indicare a intervențiilor legislative preconizate propunem ca acesta să fie redat după cum urmează:

„LEGE
privind modificarea și completarea Legii nr. 61/1991

pentru sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii și liniștii publice, precum și pentru completarea art. 8 din Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile publice”.

5. La art. I, având în vedere că intervenția legislativă preconizată, textul propus pentru **art. 2** din actul normativ de bază, se va reda astfel:

„Art. I. - Legea nr. 61/1991 pentru sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii și liniștii publice, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.868 din 28 octombrie 2019, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

1. La articolul 2 după punctul 13) se introduce un nou punct, pct. 13¹ cu următorul cuprins:
(...)”.

6. Semnalăm că la art. 2 pct. 13¹), prin modalitatea de exprimare a intenției normative se instituie reguli insuficient conturate, contrare dispozițiilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care nu sunt de natură să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, fiind susceptibile să încalce prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție.

Precizăm că, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și implicit o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate. Referitor la acest aspect, menționăm că, potrivit **art. 6 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. [...]”.**

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri¹, statuând că **„una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative”** și că **„respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție”**.

¹ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016 care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96.

Totodată, menționăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale², Curtea a reținut că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei. 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 legii³.

În acest sens, menționăm că termenii și expresiile prin care este descrisă atitudinea sancționabilă contravențional, respectiv **„(...) comportament lipsit de respect, provocator sau intimidant, agresiv sau recalcitrant (...)”**, **„(...) contrar obligației cetățenilor de a adopta o conduită civilizată și respectuoasă (...)”** nu întrunesc cerințele de claritate și previzibilitate, întrucât cuprind o puternică tentă de subiectivitate. În acest sens, aplicarea în practică a dispoziției ar putea conduce la soluții neunitare, cu atât mai mult cu cât fapta contravențională vizată de textul propus este deja incriminată în actul normativ de bază, respectiv **la art. 2 pct. 1) din Legea nr. 61/1991**.

Observația este valabilă și pentru sintagma ***„refuzul de a respecta indicațiile personalului din instituții publice”***, întrucât norma nu face nicio referință la categoriile de personal și respectiv la natura și caracterul legal al ***„indicațiilor”*** respectivului personal.

7. La partea dispozitivă a pct. 2 al art. I, pentru corectitudinea normei de trimitere, sintagma „la articolul 3 lit. g)” trebuie înlocuită cu expresia „la articolul 3 **alineatul (1) litera g)**”.

Fără a ne pronunța asupra oportunității soluției legislative preconizate, apreciem că ***limitele amenzii stabilite*** pentru contravenția nou-introdusă - de la 5.000 lei la 20.000 lei - ar trebui reanalizate, **prin raportare** la sancțiunea aplicabilă în prezent pentru contravenția prevăzută **la art. 2 pct. 1)**, care constă în săvârșirea în public de fapte, acte sau gesturi obscene, proferarea de injurii, expresii jignitoare sau vulgare, amenințări cu acte de violență împotriva persoanelor sau bunurilor acestora, de natură să tulbure ordinea și liniștea publică sau să provoace indignarea cetățenilor ori să lezeze demnitatea și onoarea acestora.

² A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 193 din 6 aprilie 2022, paragraful 23, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012.

³ A se vedea Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 92.

Menționăm că, potrivit art. 3 alin. (1) lit. b) din actul normativ de bază, text rămas nemodificat, această din urmă contravenție se sancționează cu amendă de la 200 lei la 1.000 lei.

8. La pct. 3 al art. I, pentru informarea corectă a intervenției legislative preconizată la **art. 5** din actul normativ de bază, textul se va reda astfel:

„La articolul 5, partea introductivă se completează cu un nou punct, **pct. 13¹** și va avea următorul cuprins:

(...)”.

Precizăm că, pentru corectitudinea reglementării este necesară și modificarea uneia dintre **literele a) - c) ale articolului 5** din actul normativ de bază, în sensul prevederii exprese a sancțiunii pentru repetarea contravenției prevăzută la art. 13¹.

9. La art. II, având în vedere intervenția legislativă preconizată, partea introductivă se va reda astfel:

„**La art. 8 din** Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 663 din data de 23 octombrie 2001, cu modificările și completările ulterioare, după **alineatul 3**, se **introduc** două noi alinate, alin. 3¹ și 3², cu următorul cuprins:

(...)”.

10. La art. II alin. (3¹), norma propusă este lipsită de claritate, precizie și previzibilitate deoarece termenii și expresiile folosite sunt susceptibile de a încălca prevederile **art. 6 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **„Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. [...]”**.

Astfel, recomandăm reanalizarea și reformularea verbului **„să înfățișeze”**, precum și a sintagmei **„(...) comportament care să nu afecteze activitatea personalului din cadrul autorităților și instituțiilor publice.”**, deoarece nu întrunesc cerințele de claritate, precizie, norma propusă fiind lipsită de accesibilitate și previzibilitate.

Menționăm în acest sens **Decizia Curții Constituționale a României nr. 785/2020** prin care a statuat că ***principiul proporționalității*** și respectiv ***ultimo ratio*** trebuie aplicate și în materie contravențională, astfel: **„În materie contravențională, statul trebuie să aplice sancțiuni în mod echilibrat și proportional, astfel încât măsurile să nu devină mai represive decât cele din penal.”**.

11. La art. II alin. (3²), recomandăm reanalizarea și reformularea normei propuse, respectiv a expresiei „*Personalul autorităților și instituțiilor publice, personalul de pază și ordine sau organul de poliție, după caz (...)*”, care nu definește clar atribuțiile fiecărei categorii de personal, precum și a sintagmei „*(...) va proceda la evacuarea persoanei care nu respectă prevederile prevăzute la alin. (3¹) din incinta (...)*”, în considerarea principiului proporționalității, consacrat de art. 53 din Constituția României și de jurisprudența Curții Constituționale, care presupune ca orice soluție legislativă să fie adecvată pentru atingerea scopului urmărit, necesară, în sensul că nu există alte mijloace mai puțin intruzive și proporțională în sens strict, adică să nu producă efecte excesive față de beneficiile urmărite.

Cu titlu de exemplu menționăm **Decizia Curții Constituționale a României nr. 283/2023**, relevantă în sensul că a fost admisă obiecția de neconstituționalitate a unor dispoziții din Codul Penal și a reținut în mod explicit că într-o societate democratică există nevoia de „just echilibru între acțiunea statului de incriminare” și drepturile fundamentale ale cetățenilor.

Menționăm că, în forma actuală norma preconizată în proiect nu prevede criterii clare privind *modul* în care se constată că se încalcă prevederile alin. (3¹) și cine este îndrituit să decidă și să dispună evacuarea, nu distinge între gravitatea faptelor și se aplică fără o analiză circumstanțială, de la caz la caz, în funcție de pericolul social al faptei și nu oferă garanții procedurale minime pentru respectarea drepturilor fundamentale, precum libertatea de exprimare, libertatea individuală, demnitatea umană, dreptul la informație sau accesul la servicii publice.

PRESEDINTE
Florin JORDACHE



București
Nr. 671/24.09.2025