

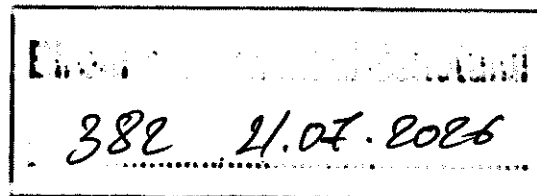
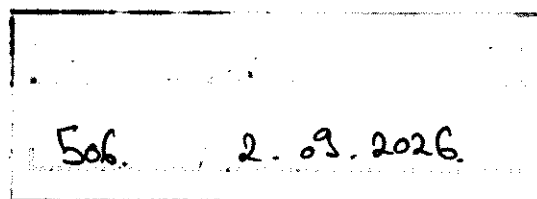


CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

Adresa nr. ^{3/}9822/2026 din data de 16.07.2026

Domnului Mario Ovidiu Oprea
Secretarul general al Senatului României



Stimate domnule secretar general,

Ca urmare a adresei dumneavoastră nr. XXXV/3045 din 22.06.2026 prin care ați transmis Consiliului Superior al Magistraturii, spre avizare, *Propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal (b382/15.06.2026)*, vă comunicăm că aceasta a fost analizată în ședința din data de 09 iulie 2026 a Comisiei nr. 1 - reunită „Legislație și cooperare interinstituțională”.

Referitor la solicitarea de avizare a propunerii legislative, având în vedere prevederile art. 39 alin. (3) din Legea nr. 305/2022 privind Consiliul Superior al Magistraturii, precum și interpretarea dată de Curtea Constituțională sintagmei „acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești”, Comisia a reținut că nu se impune emiterea unui aviz de către Consiliul Superior al Magistraturii.

Din perspectiva exprimării unui punct de vedere, Comisia a reținut următoarele:

România a semnat la data de 13 decembrie 2023 Convenția Consiliului Europei privind manipularea competițiilor sportive (Convenția Macolin), care nu a fost însă, până în prezent, ratificată.

Obiectul Convenției de la Macolin este, în esență, prevenirea, depistarea și sancționarea manipulării competițiilor sportive, precum și protejarea integrității sportului și a eticii sportive.

Din perspectiva prezentei analize relevante sunt dispozițiile Capitolului IV al Convenției – Dreptul penal material și cooperarea în materie de executare, respectiv:

„Articolul 15 – Infrațiuni penale privind manipularea competițiilor sportive

1. Fiecare parte se asigură că legislația sa internă permite sancționarea penală a manipulării competițiilor sportive atunci când aceasta implică practici de constrângere, de corupție sau frauduloase, astfel cum sunt definite de dreptul său intern.



Articolul 16 – Spălarea produselor infracțiunilor legate de manipularea competițiilor sportive

1. Fiecare parte adoptă măsurile legislative sau de altă natură necesare pentru a incrimina, potrivit dreptului său intern, faptele prevăzute la articolul 9 alineatele (1) și (2) din Convenția Consiliului European privind spălarea banilor, depistarea, sechestrarea și confiscarea produselor infracțiunii și finanțarea terorismului (2005, CETS nr. 198), la articolul 6 alineatul (1) din Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate (2000) sau la articolul 23 alineatul (1) din Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției (2003), în condițiile prevăzute de acestea, atunci când infracțiunea principală care generează un folos patrimonial este una dintre cele prevăzute la articolele 15 și 17 din prezenta convenție și, în orice caz, în situațiile de șantaj, corupție și fraudă.

2. La stabilirea sferei infracțiunilor care urmează să fie considerate infracțiuni principale, astfel cum se prevede la alineatul (1), fiecare parte poate decide, în conformitate cu dreptul său intern, modul în care definește aceste infracțiuni și natura elementelor specifice care le conferă un caracter grav.

3. Fiecare parte analizează posibilitatea includerii manipulării competițiilor sportive în cadrul său de prevenire a spălării banilor, prin impunerea obligației operatorilor de pariuri sportive de a aplica măsuri de cunoaștere a clientelei, de păstrare a evidențelor și de raportare.

Articolul 17 – Instigarea și complicitatea

1. Fiecare parte adoptă măsurile legislative și de altă natură necesare pentru a incrimina, în conformitate cu dreptul său intern, atunci când sunt săvârșite cu intenție, faptele de instigare și complicitate la comiterea oricăreia dintre infracțiunile prevăzute la articolul 15 din prezenta convenție.

Articolul 18 – Răspunderea persoanelor juridice

1. Fiecare parte adoptă măsurile legislative sau de altă natură necesare pentru a se asigura că persoanele juridice pot fi trase la răspundere pentru infracțiunile prevăzute la articolele 15–17 din prezenta convenție, săvârșite în beneficiul acestora de către orice persoană fizică care acționează fie individual, fie ca membru al unui organ al persoanei juridice și care ocupă o funcție de conducere în cadrul acesteia, în baza:

- a) puterii de reprezentare a persoanei juridice;
- b) autorității de a lua decizii în numele persoanei juridice;
- c) autorității de a exercita control în cadrul persoanei juridice.

2. Sub rezerva principiilor juridice ale părții, răspunderea persoanei juridice poate fi de natură penală, civilă sau administrativă.

3. În afara cazurilor prevăzute deja la alineatul (1), fiecare parte adoptă măsurile necesare pentru a se asigura că o persoană juridică poate fi trasă la răspundere atunci când lipsa supravegherii sau a controlului din partea unei persoane fizice menționate la alineatul (1) a făcut posibilă săvârșirea uneia dintre infracțiunile prevăzute la articolele 15–17 din prezenta convenție, în beneficiul persoanei juridice, de către o persoană fizică aflată sub autoritatea acesteia.

4. Această răspundere nu aduce atingere răspunderii penale a persoanelor fizice care au săvârșit infracțiunea.”

Totodată, Comisia a reținut că, potrivit definiției date la art. 3 pct. 4 din Convenție, „Manipularea competițiilor sportive” înseamnă orice înțelegere, acțiune sau omisiune intenționată care urmărește modificarea necorespunzătoare a rezultatului ori a desfășurării unei competiții sportive, în scopul eliminării totale sau parțiale a caracterului imprevizibil al competiției sportive respective, în vederea obținerii unui avantaj necuvenit pentru sine sau pentru alte persoane.

Subiectul activ al infracțiunii propuse la alin. (1) este unul calificat, inițiativa legislativă optând pentru o enumerare limitativă, respectiv directorul, administratorul sau colaboratorul unei entități sportive, precum și sportivul, arbitrul și membrii comisiilor de arbitraj.

O primă observație privește modul în care au fost identificate persoanele aflate în conducerea entităților sportive. Propunerea legislativă identifică subiectul activ prin denumirea formală a funcției, și se referă exclusiv la „directorul” și „administratorul” entității sportive, fără a avea în vedere diversitatea formelor de organizare și a structurilor de conducere existente în domeniul sportului.

În practică, entitățile sportive pot funcționa sub forme juridice diferite – asociații sportive, cluburi sportive, federații sportive, ligi profesioniste – fiecare având propriul model de organizare și propriile organe de conducere. Astfel, în numeroase situații, atribuțiile executive sau de reprezentare sunt exercitate nu de un director ori administrator, ci - cu titlu de exemplu - de un președinte (în cazul Federației Române de Fotbal) sau de alte persoane care, potrivit actului constitutiv ori regulamentelor interne, conduc și reprezintă structura sportivă.

În aceste condiții, limitarea expresă a textului la funcțiile de „director” și „administrator” este susceptibilă să genereze incertitudini cu privire la sfera subiectului activ al infracțiunii. De exemplu, nu rezultă cu suficientă claritate dacă președintele unei federații sportive, al unei ligi profesioniste sau al unui club sportiv, care exercită atribuții de conducere și de reprezentare comparabile sau chiar mai extinse decât cele ale unui director, intră în categoria persoanelor vizate de norma de incriminare.



Din perspectiva principiului legalității incriminării, calitatea de subiect activ nu poate depinde de denumirea formală a funcției utilizate în actele constitutive ale unei structuri sportive, ci trebuie raportată la atribuțiile efectiv exercitate și la posibilitatea persoanei de a influența desfășurarea ori rezultatul competiției sportive. În caz contrar, persoane care exercită competențe identice sau similare ar putea fi tratate diferit exclusiv în considerarea titlaturii funcției deținute, ceea ce este incompatibil cu exigențele de claritate și previzibilitate ale normei penale.

Astfel, o soluție legislativă adecvată ar putea consta în abandonarea enumerării unor funcții determinate - „directorul” și „administratorul” entității sportive - și în utilizarea unui criteriu funcțional, prin raportare la persoanele care exercită atribuții de conducere, administrare, reprezentare sau decizie în cadrul unei structuri sportive. O asemenea formulare ar acoperi toate structurile organizatorice existente în domeniul sportului, indiferent de denumirea funcției prevăzute în actele constitutive ale acestora, și ar asigura o aplicare uniformă și previzibilă a normei de incriminare.

Totodată, noțiunea de „colaborator al unei entități sportive” nu beneficiază de o definiție legală nici în cuprinsul normei de incriminare, nici în legislația specială în materia sportului (Legea educației fizice și sportului nr. 69/2000, cu modificările și completările ulterioare), care, de altfel, nici nu consacră noțiunea de „entitate sportivă”, ci noțiunea de „structură sportivă” (art. 21 din lege). În lipsa unor criterii normative care să îi delimiteze conținutul, aceasta dobândește un caracter generic și imprecis, fiind susceptibilă de interpretări diferite.

Imprecizia terminologică generează dificultăți în stabilirea sferei reale a subiectului activ al infracțiunii. Nu este clar dacă legiuitorul a avut în vedere exclusiv persoanele care desfășoară activități în baza unui contract de colaborare cu „entitatea sportivă” sau dacă noțiunea include și alte categorii de persoane care desfășoară activități pentru „entitatea sportivă”, indiferent de natura raportului juridic existent, fie că este vorba despre un contract individual de muncă, un contract de mandat, un contract de prestări servicii ori o altă formă de colaborare reglementată de lege.

Lipsa de previzibilitate a sintagmei „colaborator al unei entități sportive” contrastează și cu standardele promovate de Convenția de la Macolin, care adoptă o abordare funcțională, raportată la rolul efectiv pe care o persoană îl exercită în legătură cu organizarea și desfășurarea competițiilor sportive, iar nu la utilizarea unor noțiuni generice. Convenția urmărește identificarea persoanelor capabile să influențeze integritatea competiției prin prisma atribuțiilor și a influenței efective exercitate, definind la art. 6 noțiunea de „persoană implicată în competiție” („Competition stakeholder”) ca fiind orice persoană fizică sau juridică ce aparține uneia dintre următoarele categorii:

«a) „sportiv” înseamnă orice persoană sau grup de persoane care participă la competiții sportive;

b) „personal de sprijin al sportivului” înseamnă orice antrenor, instructor, manager, agent, membru al personalului echipei, oficial al echipei, personal medical sau paramedical care lucrează cu sportivi participanți la competiții sportive ori aflați în pregătire pentru acestea, precum și orice alte persoane care desfășoară activități împreună cu sportivii;

c) „oficial” înseamnă orice persoană care este proprietar, acționar, membru al conducerii sau membru al personalului entităților care organizează și promovează competiții sportive, precum și arbitrii, membrii juriului și orice alte persoane acreditate. Termenul include, de asemenea, membrii conducerii și personalul organizației sportive internaționale sau, după caz, ai altei organizații sportive competente care recunoaște competiția.»

Astfel, Comisia a apreciat că se impune fie definirea expresă a noțiunii de „colaborator al unei entități sportive”, prin stabilirea criteriilor obiective care permit identificarea persoanelor vizate, fie înlocuirea acesteia cu o formulare care să descrie în mod direct persoanele ce, prin funcția, atribuțiile sau influența exercitată asupra organizării ori desfășurării competițiilor sportive, pot contribui la manipularea acestora. O asemenea soluție ar răspunde exigențelor principiului legalității, ar spori previzibilitatea normei penale și ar elimina riscul unor interpretări divergente.

O altă observație privește latura obiectivă a conduitei incriminate, astfel cum acesta este configurată prin sintagma „de a determina sau altera (...) rezultatul unei probe, al unui meci sau al unei competiții oficiale”. Formularea utilizată concentrează incriminarea exclusiv asupra rezultatului final al competiției, astfel încât răspunderea penală va interveni numai în ipoteza în care conduita autorului urmărește influențarea deznodământului acesteia.

O asemenea abordare este însă insuficientă în raport cu modalitățile actuale de manifestare a fenomenului manipulării competițiilor sportive. În prezent, numeroase practici frauduloase nu vizează modificarea rezultatului final al unei competiții, ci influențarea unor evenimente particulare sau a unor faze distincte ale jocului, fără ca acestea să afecteze în mod necesar câștigătorul competiției. Această formă de manipulare este cunoscută sub denumirea de spot-fixing și constă în alterarea intenționată a unor momente specifice ale competiției, precum acordarea unui cartonaș galben, executarea unui corner, comiterea unui fault, obținerea unui număr determinat de puncte într-un anumit interval de timp, câștigarea sau pierderea deliberată a unui set ori a unui game sau producerea altor evenimente susceptibile de a constitui obiectul pariurilor sportive.

Specificul spot-fixing-ului constă în faptul că evenimentul manipulat poate fi complet independent de rezultatul final al competiției, ceea ce face ca asemenea conduite să rămână în

afara sferei de aplicare a normei de incriminare propuse. Or, evoluția pieței pariurilor sportive, caracterizată prin dezvoltarea pariurilor live și a pariurilor asupra unor evenimente intermediare (micro-events), demonstrează că avantajele patrimoniale ilicite pot fi obținute fără a fi necesară influențarea rezultatului final al competiției.

Din această perspectivă, limitarea textului la predeterminarea sau alterarea rezultatului nu reflectă întreaga amploare a fenomenului infracțional și reduce eficiența protecției penale a integrității competițiilor sportive. Obiectul juridic al infracțiunii îl reprezintă integritatea competiției în ansamblul său, iar aceasta poate fi afectată nu doar prin modificarea rezultatului final, ci și prin influențarea frauduloasă a oricărui element al desfășurării normale a competiției, indiferent dacă acesta determină sau nu câștigătorul.

În acest sens, definiția cuprinsă în art. 3 pct. 4 al Convenției de la Macolin promovează o concepție mai largă asupra manipulării competițiilor sportive, incluzând orice aranjament, acțiune sau omisiune intenționată care urmărește modificarea necorespunzătoare nu numai a rezultatului, ci și a desfășurării unei competiții sportive, în scopul obținerii unui avantaj necuvenit. O asemenea abordare permite sancționarea atât a manipulării rezultatului final (match-fixing), cât și a manipulării unor faze, secvențe sau evenimente punctuale ale competiției (spot-fixing), recunoscând că ambele forme aduc atingere aceleiași valori sociale, respectiv integrității competiției sportive.

În consecință, s-ar impune reformularea propunerii legislative, astfel încât obiectul conduitei incriminate să nu mai fie limitat exclusiv la „rezultatul” competiției, ci să includă orice influențare nelegitimă a desfășurării competiției sportive sau a unui eveniment ori incident produs în cadrul acesteia, indiferent dacă acesta privește rezultatul final sau o etapă intermediară a competiției. O asemenea soluție ar răspunde mai fidel realităților actuale ale criminalității din domeniul sportului și ar asigura o protecție efectivă împotriva tuturor formelor de manipulare susceptibile să compromită integritatea competițiilor sportive, fiind în concordanță cu definiția dată „manipulării competițiilor sportive” în art. 3 pct. 4 al Convenției de la Macolin.

O altă observație vizează terminologia utilizată în propunerea legislativă pentru delimitarea sferei competițiilor sportive care intră sub incidența normei de incriminare. Textul face referire la „probă, meci sau competiție sportivă oficială”, fără ca noțiunea de „competiție sportivă oficială” să fie definită în cuprinsul actului normativ și fără a exista o trimitere expresă la o definiție legală din legislația specială în materia sportului. În lipsa unei asemenea clarificări, termenul „oficială” prezintă un grad ridicat de imprecizie, susceptibil să genereze dificultăți de interpretare și aplicare.

Din perspectiva principiului legalității incriminării, normele de drept penal trebuie redactate într-o manieră suficient de clară, precisă și previzibilă, astfel încât destinatarii acestora să poată determina cu un grad rezonabil de certitudine conduita interzisă și domeniul de aplicare al legii penale. Utilizarea unei noțiuni nedeterminate, în absența unor criterii legale obiective de identificare a competițiilor sportive vizate, poate conduce la interpretări divergente în practica judiciară. De exemplu, pot apărea dificultăți în stabilirea dacă sunt incluse în sfera incriminării competițiile organizate de ligi profesionale, competițiile universitare, întrecerile școlare, competițiile organizate de entități private, turneele amicale sau competițiile de sport electronic (e-sports), în măsura în care acestea sunt supuse unor reguli sportive și pot constitui obiect al manipulării.

Această soluție legislativă se îndepărtează de standardele consacrate la nivel internațional. Astfel, Convenția de la Macolin nu operează cu sintagma „competiție sportivă oficială”, ci utilizează în art. 3 pct. 1 noțiunea de „competiție organizată în conformitate cu regulile unei organizații sportive (...) și recunoscută de o organizație sportivă internațională sau, după caz, de o altă organizație sportivă competentă” [any sport event organised in accordance with the rules set by a sports organisation (...) and recognised by an international sports organisation, or, where appropriate, another competent sports organisation].

Această definiție are avantajul de a institui un criteriu obiectiv și verificabil, raportând existența competiției la organizarea sa sub autoritatea unei organizații sportive și la respectarea regulamentelor aplicabile, fără a condiționa aplicabilitatea normei de caracterul, uneori dificil de determinat, al „oficialității”.

În plus, definiția consacrată de Convenție este suficient de flexibilă pentru a acoperi diversitatea structurilor organizatorice existente în sport, incluzând atât competițiile profesionale, cât și alte competiții organizate în cadrul sistemului sportiv, indiferent de nivelul acestora, atât timp cât sunt guvernate de regulile unei organizații sportive recunoscute. În acest mod, protecția integrității competițiilor sportive nu este condiționată de calificarea formală a competiției, ci de existența unui cadru organizatoric și regulamentar care justifică intervenția dreptului penal.

În aceste condiții, ar fi recomandabil să se elimine ambiguitatea terminologică prin introducerea unei definiții legale a noțiunii de „competiție sportivă oficială” sau, prin instituirea unei norme de trimitere la definițiile consacrate în legislația specială privind organizarea activității sportive.

Raportând conținutul prezentei inițiative legislative la dispozițiile art. 15 din Convenția de la Macolin, se constată că transpunerea standardelor convenționale este una parțială și incompletă. Astfel, proiectul de lege urmărește implementarea dispozițiilor art. 15 din

Convenție în măsura în care manipularea competițiilor sportive este realizată prin recurgerea la practici de corupție.

O asemenea opțiune legislativă nu reflectă însă concepția adoptată de Convenție asupra fenomenului manipulării competițiilor sportive, care pornește de la premisa că atingerea adusă integrității competițiilor sportive poate îmbrăca forme variate, iar mijloacele utilizate pentru influențarea nelegitimă a desfășurării unei competiții nu se reduc la acte de corupție. Dimpotrivă, Convenția consacră o abordare complexă, impunând statelor obligația de a asigura incriminarea tuturor modalităților relevante prin care poate fi afectată integritatea competițiilor sportive.

În acest context, art. 15 extinde obligațiile de incriminare și asupra situațiilor în care manipularea este săvârșită prin constrângere sau prin mijloace frauduloase, recunoscând că asemenea modalități constituie, în egală măsură, instrumente utilizate în practica rețelelor implicate în manipularea competițiilor sportive. Astfel, nu sunt reglementate situațiile în care un sportiv, arbitru sau alt participant la competiție este determinat să influențeze desfășurarea acesteia prin acte de intimidare, amenințare, șantaj ori alte forme de constrângere psihică sau fizică. De asemenea, nu sunt avute în vedere mecanismele frauduloase prin care sunt utilizate identități fictive, documente false, informații înșelătoare, simulări contractuale ori alte mijloace de inducere în eroare pentru a facilita manipularea competiției sau obținerea unor beneficii patrimoniale rezultate din exploatarea acesteia.

Or, manipularea competițiilor sportive este adesea rezultatul unor mecanisme infracționale complexe, în care corupția reprezintă doar una dintre modalitățile de operare. În numeroase situații, se recurge concomitent la acte de intimidare, constrângere sau fraudă pentru a asigura executarea înțelegerilor ilicite ori pentru a împiedica divulgarea acestora. Excluderea acestor modalități din sfera incriminării diminuează eficiența răspunsului penal și creează lacune normative susceptibile să afecteze combaterea fenomenului.

În acest context, o transpunere limitată exclusiv la activități de corupție nu răspunde pe deplin finalității urmărite de Convenția de la Macolin, aceea de instituire a unui cadru normativ cuprinzător pentru prevenirea și combaterea manipulării competițiilor sportive. În consecință, urmează a se analiza dacă nu se impune extinderea sferei incriminării astfel încât aceasta să acopere toate modalitățile de manipulare prevăzute de Convenție, inclusiv cele realizate prin constrângere și prin mijloace frauduloase.

O ultimă observație privește modul de redactare al pedepsei propuse pentru infracțiunea de manipulare a competițiilor sportive, care este „(...) închisoarea de la 6 luni la 4 ani, interzicerea exercitării unor drepturi sau amendă”, o formulare riguroasă din punctul de vedere



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

al tehnicii legislative fiind „(...) închisoarea de la 6 luni la 4 ani și interzicerea exercitării unor drepturi sau amendă”.

Cu deosebită considerație,

Secretarul general al Consiliului Superior al Magistraturii
Judecător Andreea Simona Uzlău

