



PRIM MINISTRU

Biroul permanent al Senatului

L. 224, 11 IX 2023

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 completarea Legii nr. 143/2000 privind prevenirea și combaterea traficului și consumului ilicit de droguri, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, inițiată de doamna deputat neafiliat Cambera Oana - Alexandra împreună cu un grup de parlamentari neafiliați și **USR (Bp. 282/2023)**.

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare completarea *Legii nr. 143/2000 privind prevenirea și combaterea traficului și consumului ilicit de droguri, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, propunându-se ca deținerea de canabis, în limita a 3 grame, pentru consum propriu să nu fie pedepsită penal, ci doar contravențional și să fie sancționată cu amendă de la 1000 lei la 3000 lei, cu excepția posesiei de canabis în vederea consumului personal justificată prin prescripție medicală.

Totodată, se propune ca sumele provenite din aplicarea amenzilor contravenționale acordate pentru deținerea de canabis, în limita a 3 grame, pentru consum propriu, să se constituie venit la bugetul de stat și să fie folosite pentru finanțarea programelor naționale de prevenire și asistență medicală, psihologică și socială a consumatorilor de droguri și programelor de interes național de prevenire și asistență medicală, psihologică și socială a consumatorilor.

II. Observații

1. Precizăm că, în principiu, o astfel de soluție legislativă intră în marja de apreciere a legiuitorului, potrivit politicii penale a statului. Astfel, potrivit jurisprudenței constante a instanței de contencios constituțional, Parlamentul se bucură de o competență exclusivă în reglementarea măsurilor ce țin de politica penală a statului¹, incriminarea/dezincriminarea unor fapte ori reconfigurarea elementelor constitutive ale unei infracțiuni țin de marja de apreciere a legiuitorului, marjă care nu este însă absolută.

Totodată, prin *Decizia Curții Constituționale nr. 405/2016 cu privire la dispozițiile art. 246 din Codul penal din 1969 și ale art. 297 alin. (1) din Codul penal*, Curtea a apreciat că, în sens larg, scopul urmărit de legiuitor prin legislația penală este acela de a apăra ordinea de drept, iar, în sens restrâns, este acela de a apăra valori sociale, identificate de legiuitor în partea specială a *Codului penal*, acest scop fiind, în principiu, legitim. Totodată, măsurile adoptate de legiuitor pentru atingerea scopului urmărit să fie adecvate, necesare și să respecte un just echilibru între interesul public și cel individual.

Raportând considerentele de principiu enunțate anterior la situația concretă din prezenta inițiativă legislativă, reținem faptul că o soluție legislativă precum cea propusă reprezintă un aspect de oportunitate, decizia cu privire la necesitatea unei eventuale adaptări a normei penale la realitățile sociale revenind Parlamentului în calitate sa de organ reprezentativ suprem al poporului român și de unică autoritate legiuitoare a țării.

Cu toate acestea, apreciem că o decizie în acest sens trebuie să țină seama de următoarele potențiale implicații ale adoptării unei astfel de soluții legislative:

- indiferent de perspectiva din care ar fi privite lucrurile, este de la sine înțeles că prima consecință a dezincriminării deținerii de canabis în vederea consumului va consta în proliferarea acestei activități. La fel de evident este și faptul că, "*permițându-se*"² deținerea în vederea consumului, va crește cererea pentru canabis, împrejurare care va sprijini indirect celelalte operațiuni cu acest drog (cultivarea, producerea, vânzarea, etc.), acestea fiind interdependente;

¹ cu titlu exemplificativ, *Decizia Curții Constituționale a României nr. 405 din 15 iunie 2016, incriminarea/dezincriminarea unor fapte ori reconfigurarea elementelor constitutive ale unei infracțiuni țin de marja de apreciere a legiuitorului, marjă care nu este însă absolută* (a se vedea în acest sens, *Decizia Curții Constituționale a României nr. 824 din 3 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 122 din 17 februarie 2016*).

² În realitate, este vorba despre relaxarea regimului sancționator prin schimbarea formei de răspundere juridică

• dezincriminarea deținerii de canabis în scopul consumului prezintă riscul de a conduce la eludarea reținerii celorlalte forme de operațiuni cu acest drog. În prezent, dacă o persoană este prinsă cu 3 grame de canabis se poate reține fie infracțiunea de la art. 2 alin. (1), în măsura în care se poate dovedi că deținerea nu are loc în vederea consumului propriu, fie cea de la art. 4 alin. (1)³. Deoarece dovedirea elementului intențional (în scopul consumului propriu ori al comercializării) este greu de realizat în mod direct, cel mai adesea acesta are loc în mod indirect prin raportare, spre exemplu, la cantitatea deținută, la modul în care este ambalată, etc.

Soluția legislativă propusă va face ca deținerea a 3 grame în vederea consumului să nu mai fie infracțiune, ci doar contravenție, și ca dovedirea elementului intențional să nu mai fie posibilă prin raportare la cantitatea deținută. Cu alte cuvinte, va fi dificil de dovedit deținerea în vederea comercializării, deținerea de fiecare dată - a cel mult 3 grame de canabis putând masca intenția reală a făptuitorului ceea ce păstrând proporțiile poate fi privită drept o impunitate.

2. Arătăm că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, actul normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se și previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat.

În acest sens, Curtea a reținut că "*o dispoziție legală trebuie să fie precisă, neechivocă și să instituie norme clare, previzibile și accesibile a căror aplicare să nu permită arbitrariul sau abuzul și că norma juridică trebuie să reglementeze în mod unitar, uniform și să stabilească cerințe minimale aplicabile tuturor destinatarilor săi*".

Astfel, având în vedere prevederile cuprinse la art. 41 alin. (4) din *Legea nr. 143/2000* (propusă la art. I pct. 1 din proiect), raportate la art. II și III din proiect, opinăm că aceste norme pot prezenta vicii de neconstituționalitate din perspectiva calității reglementării, fiind lipsite de claritate și previzibilitate, întrucât este incert regimul juridic al posesiei de canabis medicinal în vederea consumului personal, justificată de prescripție medicală în perioada dintre intrarea în vigoare a art. 41 alin. (4) din *Legea nr. 143/2000* (conform art. II din proiect) și intrarea în vigoare a legii speciale la care se referă art. III.

Având în vedere aspectele anterior prezentate, apreciem că normele propuse ar putea fi considerate ca fiind lipsite de claritate și previzibilitate și deci contrare art. 1 alin. (5) din Constituție.

³ așadar, în toate cazurile, fapta constituie infracțiune, diferind numai limitele de pedeapsă

3. Potrivit *Legii nr. 143/2000*, deținerea de droguri de risc este prevăzută atât de art. 4 alin. (1), cât și de art. 2 alin. (1), însă doar în cadrul procesual penal se poate stabili dacă deținerea s-a realizat în vederea traficului sau a consumului propriu.

De asemenea, potrivit art. 56 alin. (3) lit. d) din *Legea nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, cu modificările și completările ulterioare*, cu aplicarea prevederilor art. 11 alin. (1) pct. 2 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 78/2016*⁴, competența de soluționare a infracțiunilor prevăzute de legea care face obiectul propunerii legislative în discuție, aparține exclusiv procurorului din cadrul Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism (D.I.I.C.O.T.).

Pentru a se reține săvârșirea unei fapte ilicite de deținere de droguri, este necesară efectuarea unei expertize tehnico-științifice a substanței deținute, în vederea stabilirii categoriei de drog cuprinse în tabelele-anexă din *Legea nr. 143/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare* și a *încadrării juridice*, această expertiză fiind dispusă doar de procuror în cursul urmăririi penale. De asemenea, săvârșirea faptei prevăzute la art. 4 din *Legea nr. 143/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, se pedepsește în prezent cu închisoare de la 3 luni și 2 ani.

Astfel, având în vedere că faptele de o gravitate mai redusă pot fi pedepsite și cu amendă penală, precum și faptul că, în asemenea cazuri, instanța poate dispune fie renunțarea la aplicarea pedepsei, fie amânarea aplicării pedepsei, în conformitate cu prevederile *Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare*, nu apreciem oportună schimbarea naturii juridice a pedepsei în sancțiune contravențională, respectiv amendă contravențională, prin introducerea art. 4¹, conform art. I pct. 1 din propunerea legislativă.

În acest sens, potrivit art. 318 alin. (1) din *Legea nr. 135/2010 cu modificările și completările ulterioare*, în cazul infracțiunilor pentru care legea prevede pedeapsa amenzii sau pedeapsa închisorii de cel mult 7 ani, procurorul poate renunța la urmărirea penală când constată că nu există un interes public în urmărirea faptei.

De asemenea, potrivit art. 80 alin. (1) din *Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare*, sub condiția ca, pentru fapta săvârșită, legea să nu prevadă o pedeapsă mai mare de 5 ani, instanța poate dispune renunțarea la aplicarea pedepsei dacă sunt întrunite o serie de condiții.

⁴ pentru organizarea și funcționarea Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, cu modificările ulterioare

Astfel, considerăm că măsura de netrimitere în judecată, respectiv de renunțare la aplicarea unei pedepse de către instanța de judecată, sunt de natură să justifice menținerea regimului sancționator actual prevăzut de *Legea nr. 143/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, cu privire la deținerea de canabis în vederea consumului, faptă prevăzută de art. 4 al același act normativ, existând pârghiile necesare prevăzute de legiuitor pentru aplicarea unei sancțiuni mai blânde în raport de persoana făptuitorului și modalitatea de săvârșire a faptei.

De asemenea, apreciem că propunerea legislativă în discuție este de natură a crea premisa prin care persoanele depistate, care comercializează, în fapt, astfel de substanțe, ar putea invoca deținerea de canabis pentru consumul propriu în limita cantității de 3 grame pentru a beneficia de un regim sancționator mai blând, fără a mai răspunde penal.

Totodată, legiuitorul a prevăzut că, în cazul săvârșirii faptei prevăzute de art. 4, procurorul dispune, potrivit art. 19 din *Legea nr. 143/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, în termen de 5 zile de la efectuarea în continuare a urmăririi penale, cu consimțământul scris al consumatorului, evaluarea acestuia de către centrul de prevenire, evaluare și consiliere antidrog, în scopul includerii lui în circuitul integrat de asistență a persoanelor consumatoare de droguri, aspecte care sunt în interesul persoanelor consumatoare în vederea integrării în societate și care nu vor mai putea fi aplicate în situația adoptării noii prevederi legislative. Aceste aspecte sunt de natură a avea urmări negative asupra integrării și consilierii consumatorilor de droguri și nu au fost luate în calcul în *Expunerea de motive* a demersului legislativ.

4. Referitor la prevederile⁵ alin. (4) al art. 4¹ din propunerea legislativă în discuție, menționăm faptul că, în prezent, *Legea nr. 339/2005⁶, cu modificările și completările ulterioare*, reglementează regimul juridic al plantelor, substanțelor și preparatelor stupefiante și psihotrope, inclusiv al canabisului în scop medicinal. Astfel, în vederea utilizării în scop medical, acesta trebuie să se supună legislației naționale referitoare la producerea și punerea pe piață a medicamentelor pe bază de canabis. Aceleași mențiuni sunt valabile și cu privire la art. III din inițiativa legislativă.

În context, precizăm faptul că, în luna decembrie a anului 2018, European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction (E.M.C.D.D.A.) a publicat materialul intitulat – Medical use of cannabis and cannabinoids,

⁵ Sancțiunile prevăzute la art. 4 și art. 41 nu se aplică în cazul posesiei de canabis medicinal în vederea consumului, justificată de prescripție medicală

⁶ privind regimul juridic al plantelor, substanțelor și preparatelor stupefiante și psihotrope

Questions and answers for policymaking – din care rezultă faptul că, pentru tratarea afecțiunilor de amețală și stări de vomă ale pacienților cu cancer răspunsul la tratamentul cu canabidol este – SLAB; pentru pacienții diagnosticați cu tulburări de somn, anxietate, depresie, etc, răspunsul la tratament a fost – INSUFICIENT. Sunt enumerate și alte asemenea afecțiuni unde efectele tratării cu medicamente ce conțin canabidol sau THC este moderat, slab sau insuficient. În același material se face referire și la riscurile pentru sănătatea publică asociate cu utilizarea canabisului în scop medical și despre faptul că pe termen lung poate duce la apariția unei mase de populație dependentă de cannabis.

Totodată, precizăm că, prin Decretul nr. 626 din 31.12.1973, România a aderat la *Convenția unică asupra stupefiantelor* din 1961, iar prin *Legea⁷ nr. 118/1992*, statul român a aderat la *Convenția unică asupra substanțelor psihotrope* întocmită la Viena la 21 februarie 1971 și la *Convenția contra traficului ilicit de stupefianți și substanțe psihotrope* întocmită la Viena la 20 decembrie 1988.

În cadrul *Convenției unice asupra stupefiantelor din 1961*, canabisul a fost inclus în tabelul I privind substanțele cu proprietăți adictive și în tabelul IV privind cele mai periculoase substanțe, alături de cocaină și heroină. Ulterior, în cadrul *Convenției asupra substanțelor psihotrope* (Viena, 21 februarie 1971), s-a decis ca tetrahidrocanabinolul, cu izomerii și alte variante stereochemice descrise, să fie inclus la punctul 2 al Tabelului Anexă nr. 1 ce conține "*Substanțe prezentând un risc ridicat de dependență și care constituie o amenințare gravă pentru sănătatea publică, au valoare foarte scăzută sau nu au valoare terapeutică*".

În legislația română, după aderarea la convențiile mai sus amintite, au fost adoptate *Legea nr. 143/2000 privind prevenirea și combaterea traficului și consumului ilicit de droguri, republicată*, cu modificările și completările ulterioare și *Legea nr. 339/2005 privind regimul juridic al plantelor, substanțelor și preparatelor stupefianți și psihotrope*, cu modificările și completările ulterioare, în cadrul cărora, în baza angajamentelor asumate de țara noastră prin convențiile internaționale, au fost incluse și tabelele anexe din convenții, iar tetrahidrocanabinonul a fost inclus în tabelul anexă nr. I atât în *Legea nr. 143/2000, republicată*, cu modificările și completările ulterioare, cât și în *Tabelul anexă nr. I din Legea nr. 339/2005*, cu modificările și completările ulterioare.

⁷ pentru aderarea României la *Convenția asupra substanțelor psihotrope* din 1971 și la *Convenția contra traficului ilicit de stupefianți și substanțe psihotrope* din 1988

Considerăm important să subliniem că, la întocmirea Tabelelor Anexă ale celor două legi, s-au luat în considerare strict efectele pe care le au diverse droguri, efecte ce au fost asumate de statele membre prin semnarea sau ratificarea convențiilor în materie.

În acest caz, avem în vedere că România a aderat fără rezerve la Convenția asupra substanțelor psihotrope întocmită la Viena la 21 februarie 1971 și s-a angajat la punerea în practică a prevederilor convenției, statele semnatare având doar posibilitatea, conform art. 23 din tratat, de a „putea adopta măsuri de control mai stricte și mai severe decât cele prevăzute în prezenta convenție, dacă ele vor considera aceasta oportun sau necesar pentru ocrotirea sănătății și în interes public”.

În sprijinul convențiilor la care România este parte, orice modificare a regimului juridic al unei substanțe necesită o notificare prealabilă a Națiunilor Unite, prin intermediul Biroului Națiunilor Unite pentru droguri și Criminalitate (U.N.O.D.C.), dar și a Comisiei Europene prin E.M.C.D.D.A., ori în situația propunerii legislative analizate, nu s-ar atrage doar atenția organismelor internaționale, ci s-ar realiza o încălcare a obligațiilor asumate de statul român.

Mai mult decat atât, evoluția traficului de droguri din ultima perioadă necesită nu o relaxare a regimului juridic, ci o înăsprire a acestuia, luând în considerare și faptul că România se află printre puținele state din lume în care canabisul a fost reglementat în categoria drogurilor de mare risc, alături de cocaină și heroină, după cum s-a decis la adoptarea convențiilor internaționale în materie.

5. În ceea ce privește pct. 2 al art. I din inițiativa legislativă, referitor la introducerea unui nou alineat la art. 23 din *Legea nr. 143/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, respectiv alin. (8), nu poate fi primită propunerea ca sumele provenite din pedepsirea consumatorilor de droguri, fie ea chiar și contravențională, să fie utilizate pentru finanțarea programelor naționale/de interes național de prevenire și asistență medicală, psihologică și socială a consumatorilor de droguri. Pedepsirea consumatorului de droguri nu trebuie transformată într-o activitate de constituire a unui buget. Mai mult, în conformitate cu prevederile art. 23 alin. (1⁵) din *Legea nr. 143/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, "Programele naționale de prevenire și asistență medicală, psihologică și socială a consumatorilor de droguri și programele de interes național de prevenire și asistență medicală, psihologică și socială a consumatorilor de droguri se finanțează de la

bugetul de stat, prin bugetul aprobat Ministerului Afacerilor Interne, în limita fondurilor bugetare aprobate Agenției Naționale Antidrog".

Propunerea constituie o măsură derogatorie de la prevederile alin. (4) al art. 8 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare*, precum și de la principiul universalității, prevăzut art. 8 din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările ulterioare*, potrivit căruia:

"(1) Veniturile și cheltuielile se includ în buget în totalitate, în sume brute.

(2) Veniturile bugetare nu pot fi afectate direct unei cheltuieli bugetare anume, cu excepția donațiilor și sponsorizărilor, care au stabilite destinații distincte."

Aplicarea acestei măsuri poate genera un impact pozitiv asupra bugetului de stat, acesta neputând fi cuantificat, fiind influențat de comportamentul persoanelor obligate la plată.

6. Apreciem eforturile și poziția comunicată în mod constant de către Federația Neguvernamentală Antidrog (F.N.A.), unul dintre cei mai importanți actori ai societății civile, în ceea ce privește abordarea consumului de droguri. Astfel, F.N.A. a subliniat problemele subsecvente, care pot interveni ca urmare a modificării legislației în sensul dezincriminării deținerii de cannabis în vederea consumului, și anume nivelul concentrației de THC (substanța activă din cannabis), precum și faptul că accesul la cantități, chiar și reduse de cannabis (3 grame) necesită instituirea unui sistem de aprovizionare care să fie reglementat cu strictețe, la nivel național, pentru a fi evitate deturnările din circuitul licit și susținerea rețelelor de criminalitate organizată.

Un alt aspect, deosebit de important, semnalat de către F.N.A. este reprezentat de necesitatea consolidării infrastructurii de asistență acordată consumatorilor de droguri, care ar deveni insuficientă în situația dezincriminării consumului de cannabis, în scopul preîntâmpinării situațiilor de criză, cu care societatea românească s-a mai confruntat în anul 2010 odată cu apariția pe piață a noilor substanțe cu proprietăți psihoactive, denumite generic etnobotanice.

Astfel, considerăm că protejarea valorilor privind sănătatea tuturor cetățenilor primează față de drepturile unui segment unic de populație care dorește relaxarea legislației privind planta de cannabis și trebuie avut în vedere și faptul că, prin acest proiect de lege, se dorește a se reglementa un posibil tratament care nu s-a dovedit științific a fi eficient, ci doar alternativ,

iar, în prezent, pacienții pot beneficia de alte tratamente eficiente cu medicamente care deja au aprobare de punere pe piață.

7. Semnalăm faptul că, în prezent, se află în dezbaterile comisiilor de specialitate ale Camerei Deputaților, în calitate de Cămară decizională, proiectul de *Lege privind regimul juridic al plantei canabis, al substanțelor și preparatelor ce conțin canabis, utilizate în scop medical* (Pl-x 631/2019), la care Guvernul a transmis punct de vedere nefavorabil.

Totodată, reiterăm observațiile de la punctul 1 al punctului de vedere referitor la Pl-x 631/2019 și în ceea ce privește inițiativa legislativă în discuție.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele expuse la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

Ion Mărieș TOIACU
PRIM-MINISTRU

Domnului senator Nicolae - Ionel CIUCĂ

Președintele Senatului