



CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

Str. Dimitrie D. Gerota nr. 7-9, sector 2, București, cod poștal: 020027

Telefoane: 021.310.23.56, 021.316.31.34

Fax: 021.316.31.31

021.310.23.57, 021.316.31.33

Cod fiscal: 10464660

E-mail: ces@ces.ro

www.ces.ro

Membru fondator al Asociației Internaționale a Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare (AICESIS)
Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

„Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.” (Art. 141 din Constituția României revizuită)

Nr. 1618/04.03.2026

Biroul permanent al Senatului

Bp. 71 / 12.03.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal (b71/17.02.2026)

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 11 lit. a) din Regulamentul de organizare și funcționare, Consiliul Economic și Social a fost sesizat cu privire la avizarea *propunerii legislative pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal (b71/17.02.2026)*.

CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

Biroul permanent al Senatului

205 / 30.03.2026

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în ședința din data de 4.03.2026, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea motivare:

- propunerea legislativă introduce o excepție de la regula actuală potrivit căreia minorul sub 14 ani nu răspunde penal, stabilind că minorul care a împlinit vârsta de 12 ani poate răspunde penal pentru o serie de infracțiuni grave expres enumerate dacă se dovedește că a săvârșit fapta cu discernământ. Propunerea legislativă instituie pentru această categorie de vârstă posibilitatea și, în anumite cazuri, obligativitatea aplicării unor măsuri educative privative de libertate,

inclusiv internarea într-un centru educativ sau într-un centru de detenție, pentru perioade ce pot ajunge până la 5 ani, respectiv 7 ani sau chiar 15 ani în situații particulare;

- propunerea legislativă vizează modificarea regimului răspunderii penale a minorilor, prin scăderea pragului de vârstă de la care minorul poate fi tras la răspundere penală, inclusiv prin raportare la existența discernământului sub vârsta de 14 ani. Dreptul penal reprezintă ultima ratio a intervenției statului, fiind justificat doar în măsura în care alte mecanisme juridice și sociale sunt insuficiente pentru protejarea valorilor sociale. Regimul actual al răspunderii penale a minorilor reflectă un echilibru între necesitatea apărării ordinii publice și principiul protecției sporite a copilului. Stabilirea pragului de 14 ani nu este arbitrară, ci rezultă dintr-o opțiune legislativă fundamentată pe considerente psihologice, criminologice și sociale privind dezvoltarea discernământului și maturitatea minorului;
- coborârea vârstei răspunderii penale, chiar condiționată de existența discernământului, mută accentul de pe protecție și reintegrare pe reacția represivă a statului, ceea ce contravine caracterului subsidiar al dreptului penal. Constituția României și instrumentele internaționale la care România este parte consacră obligația statului de a asigura protecția specială a copiilor și tinerilor. Tendința la nivel european este de menținere sau chiar de majorare a pragului minim, nu de reducere a acestuia;
- chiar dacă se constată o creștere a fenomenului infracțional în rândul minorilor, răspunsul statului trebuie să fie proporțional și adecvat cauzelor reale ale fenomenului. Criminalitatea juvenilă are, de regulă, cauze sociale, educaționale și familiale. Intervenția eficientă a statului trebuie să vizeze în primul rând: consolidarea sistemului educațional, întărirea serviciilor de asistență socială, prevenția și intervenția timpurie, sprijinirea familiei și a comunității, programe de reintegrare și consiliere psihologică;
- extinderea sferei răspunderii penale către copii sub 14 ani nu reprezintă o soluție structurală. Regimul actual al minorilor în dreptul penal român este construit pe prioritatea măsurilor educative, nu a pedepselor. Scăderea vârstei de răspundere penală riscă să dilueze această filosofie și să accentueze dimensiunea represivă în detrimentul celei formative;
- Statul are obligația de a interveni în mod diferențiat față de minori, punând accent pe reeducare și reintegrare, nu pe stigmatizare penală timpurie;

- propunerea legislativă de reducere la 12 ani a vârstei răspunderii penale, inclusiv pentru infracțiuni aflate, conform limitelor de pedeapsă, la un nivel mediu de gravitate („*loviri sau alte violențe*”, forma agravată – pedeapsă între 6 luni și 5 ani sau amendă) și eliminarea condiției discernământului pentru minorii între 14 și 16 ani au ca rațiune, conform Expunerii de motive, incapacitatea Statului de a aborda problema infracționalității infantile prin alte mijloace decât cele penale și nu se bazează pe existența unor evaluări implicând actorii relevanți în domeniu, de la psihologi și psihiatri la reprezentanți ai sistemului de protecție socială și ai sistemului de justiție, inclusiv din zona executării pedepselor, controlului și supravegherii. Nu se argumentează, în termeni de constatări și/sau studii în domeniul biologiei, psihiatriei și/sau psihologiei, ce anume a condus la concluzia că, în cazul minorilor între 14 și 16 ani, existența discernământului poate fi de acum înainte prezumată, spre deosebire de momentul anului 2014, al intrării în vigoare a actualului Cod Penal;
- reducerea vârstei răspunderii penale a minorului are implicații majore asupra întregului sistem penal (începând de la banalul detaliu administrativ al actelor de identitate ale minorilor sub 14 ani și continuând cu situația din teren a centrelor de internare pentru minori) și necesită consultări și discuții pe care propunerea legislativă nu le-a avut și nu le are în vedere, în condițiile în care procesul de legiferare nu se poate baza în mod unic pe reacții subiective și presiuni generate de momente cu mare încărcătură emoțională – citate inclusiv în Expunerea de motive, iar în propunerea legislativă nu se argumentează în ce măsură intervențiile penale se dovedesc sau se pot dovedi mai eficiente, nu doar mai ușor de aplicat, prin privarea de libertate a minorului, decât cele administrativ-instituționale;
- evaluarea discernământului la vârste foarte fragede implică dificultăți majore de ordin științific și probatoriu. Maturitatea psihologică a unui copil sub 14 ani este fluctuantă, iar stabilirea discernământului în cadrul unui proces penal poate genera practici neunitare și riscuri de subiectivism;
- deși propunerea legislativă invocă necesitatea unei reacții ferme față de faptele grave comise de minori, coborârea pragului răspunderii penale la 12 ani și extinderea măsurilor privative de libertate ridică serioase probleme de proporționalitate și compatibilitate cu principiile justiției juvenile, care privilegiază interesul superior al copilului, prevenția și reintegrarea socială. Accentul preponderent pe sancțiune, în detrimentul consolidării mecanismelor de intervenție timpurie și suport psihosocial, poate genera efecte

contraproductive, inclusiv stigmatizare și creșterea riscului de recidivă, fără a aborda cauzele structurale ale delincvenței juvenile;

- scăderea vârstei răspunderii penale riscă să contravină principiului interesului superior al copilului, transformând sistemul de justiție penală într-un instrument prematur de intervenție asupra unei categorii de persoane aflate în plin proces de formare;
- datele și practica organizațiilor care lucrează direct cu copii arată că minorii implicați în fapte grave provin, în majoritate, din medii marcate de sărăcie, violență, abandon școlar și lipsa serviciilor de sprijin. Introducerea lor mai devreme în sistemul penal nu rezolvă aceste vulnerabilități și poate genera stigmatizare, excluziune și un risc crescut de recidivă;
- interesul superior al copilului impune investiții în prevenție, intervenție timpurie, sprijin familial și servicii psiho-sociale, nicidecum coborârea pragului de răspundere penală;
- reducerea vârstei răspunderii penale sub 14 ani, chiar și pentru infracțiuni foarte grave, ridică serioase probleme juridice, psihologice și morale. Copiii nu au maturitatea emoțională și cognitivă necesară pentru a fi tratați ca subiecți ai răspunderii penale în sens deplin, iar reacția statului ar trebui să fie una educativă și protectivă, nu punitivă. O astfel de modificare legislativă riscă să transforme excepțiile dramatice în reguli generale, cu efecte negative pe termen lung asupra copiilor și asupra societății;
- în expunerea de motive, necesitatea propunerii legislative se fundamentează pe date statistice agregate și pe exemple punctuale, însă nu se prezintă o analiză criminologică sau psihosocială care să demonstreze că instrumentele actuale, măsuri de protecție specială, intervenții DGASPC, măsuri educative civile, sunt structural insuficiente;
- introducerea răspunderii penale de la 12 ani, coroborată cu posibilitatea aplicării internării în centre de detenție pentru perioade semnificative, riscă să genereze stigmatizare timpurie și efecte negative de lungă durată asupra dezvoltării copilului. Minorii implicați în fapte grave la aceste vârste provin frecvent din medii vulnerabile, marcate de sărăcie, violență sau abandon școlar. Extinderea intervenției penale fără consolidarea simultană a serviciilor sociale și a mecanismelor de prevenție poate conduce la o penalizare a vulnerabilității sociale;
- propunerea legislativă introduce corelativ și dispoziții care pot conduce mai ușor la măsuri educative privative de libertate pentru minorii din categoria art. 113

alin. (2), precum și ajustări de regim/durăță și consecințe în cazul nerespectării obligațiilor. Extinderea sferei persoanelor care pot intra sub incidența răspunderii penale, combinată cu posibilitatea măsurilor privative, crește riscul ca privarea de libertate să nu mai funcționeze, în practică, ca ultimă soluție, generându-se efecte negative asupra dezvoltării copilului și reintegrării;

- Convenția ONU privind drepturile copilului, la care România este parte, impune ca intervenția penală asupra minorilor să fie excepțională și orientată prioritar spre reintegrare. Comentariul general nr. 24 (2019) al Comitetului pentru Drepturile Copilului încurajează stabilirea vârstei minime a răspunderii penale la cel puțin 14 ani și îndeamnă statele să nu reducă acest prag. Coborârea răspunderii penale la 12 ani, chiar limitată la anumite infracțiuni, se plasează în contradicție cu această orientare;
- problema discernământului ca criteriu de angajare a răspunderii penale la 12 ani este o chestiune de imprevizibilitate și arbitrarie judiciar. Norma propusă condiționează răspunderea penală a minorului între 12 și 14 ani de dovada că „*a săvârșit fapta cu discernământ*”. Această formulare este identică celei existente în forma actuală pentru intervalul 14-16 ani, dar aplicarea ei la o vârstă semnificativ mai mică ridică probleme calitative diferite. Discernământul este un concept medico-legal a cărui evaluare la vârste de 12-13 ani este extrem de dificilă și variabilă, iar standardizarea sa judiciară este practic imposibilă fără criterii normative clare. Lipsa unor criterii obiective și verificabile de evaluare a discernământului la această vârstă transformă angajarea răspunderii penale într-un exercițiu de apreciere subiectivă, incompatibil cu principiul legalității incriminării și cu cerința de previzibilitate a normei penale, astfel cum sunt acestea consacrate de art. 7 din CEDO și de jurisprudența Curții de la Strasbourg;
- Instituția Avocatului Poporului a comunicat public (în baza unui studiu extins) faptul că „susține menținerea soluției legislative actuale privitoare la vârsta răspunderii penale și consolidarea legislației în materia măsurilor de protecție specială dispuse față de minorul care a săvârșit o faptă prevăzută de legea penală și care nu răspunde penal”, arătând, în esență faptul că problema la acest moment nu este vârsta de răspundere, ci lipsa resurselor instituționale pentru aplicarea eficientă a măsurilor alternative;
- propunerea legislativă coboară pragul efectiv al răspunderii penale prin instituirea unei excepții pentru minorii care au împlinit 12 ani, pentru o listă de infracțiuni grave (ex. omor/omor calificat, vătămări, viol, tâlhărie), dacă se dovedește discernământul. O asemenea schimbare are impact direct asupra

drepturilor copilului și asupra filozofiei justiției juvenile (accent pe educație, reintegrare și măsuri neprivative de libertate ca regulă), iar expunerea de motive nu oferă un cadru suficient de robust (evaluare de impact, alternativă non-penală, capacitate instituțională) care să demonstreze necesitatea și proporționalitatea intervenției pentru această grupă de vârstă;

- propunerea legislativă mizează pe dovedirea discernământului pentru 12–14 ani, fără a detalia în normă garanții procedurale minime și standarde clare privind evaluarea (criterii, rolul expertizelor, contradictorialitate, drept la apărare adaptat vârstei). În absența unor repere legale suficiente, există un risc ridicat de soluții divergente între instanțe și de tratamente diferite pentru situații similare, cu potențiale efecte asupra egalității în fața legii și a dreptului la un proces echitabil;
- din punct de vedere psihologic, copilul care se află la o vârstă mai mică de 14 ani nu dezvoltă autocontrolul și anticiparea consecințelor faptelor proprii, deoarece nivelul de maturizare psihologică/de dezvoltare nu este finalizat (cortexul prefrontal, responsabil de autocontrol și anticipare, nu este complet dezvoltat). Preadolescentul se lasă mai ușor influențat de grupurile din care face parte, iar impulsivitatea la această vârstă este mare;
- copiii care manifestă agresivitate crescută trebuie incluși în programe de consiliere psihologică. În cazuri grave, ar trebui să existe modalități de îndrumare a familiei către un psiholog specializat și monitorizarea progresului copilului;
- chiar dacă fenomenul infracțional în rândul minorilor este real și necesită răspuns, propunerea legislativă nu este însoțită de măsuri credibile de întărire a intervenției timpurii (servicii sociale, sănătate mintală, protecția copilului, programe comunitare, prevenirea violenței), nici de o evaluare privind resursele pentru justiția juvenilă (probațiune, centre educative/de detenție, personal specializat). O reformă cu asemenea consecințe asupra drepturilor copilului ar trebui să fie fundamentată pe un pachet coerent de politici, nu predominant pe extinderea răspunderii penale;
- sistemul actual de protecție și reabilitare pentru copiii aflați în conflict cu legea se confruntă deja cu deficit de servicii specializate și personal calificat. Extinderea răspunderii penale către copii mai mici, fără consolidarea infrastructurii de sprijin, ar accentua presiunea asupra unui sistem insuficient pregătit.
- considerăm că ar trebui acordată o mai mare atenție:

- măsurilor educative preventive;
- identificării cauzelor care au condus la dezvoltarea agresivității (sociale, familiale etc.) și dezvoltării unui set de măsuri de intervenție pentru fiecare cauză identificată;
- identificării potențialului agresiv de timpuriu;
- măsurilor de sprijin pentru familie;
- programelor de reintegrare și consiliere psihologică.

**Președinte,
Sterică FUDULEA**



Digitally signed
by Fudulea
Sterica
Date:
2026.03.10
16:55:29 EET