



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. 1443/25.02.2026

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru completarea
Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.487/2002
a sănătății mintale și a protecției persoanelor cu
tulburări psihice (b46/10.02.2026)**

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 completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.487/2002 a sănătății mintale și a protecției persoanelor cu tulburări psihice (b46/10.02.2026)*.

CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

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 25.02.2026, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- deși proiectul urmărește instituirea unui mecanism preventiv și educativ, pot fi identificate o serie de potențiale efecte sociale negative, care necesită o aplicare prudentă și riguroasă. Concret, propunerea vizează măsuri speciale pentru minorii sub 14 ani, constând în internarea într-un centru cu caracter preventiv și terapeutic, supraveghere judiciară și obligativitatea participării la programe educative,

psihologice și psihiatrice. Aceste măsuri se suprapun și intră în potențială contradicție cu dispozițiile Codului penal referitoare la minorii între 14 și 18 ani, ceea ce poate conduce la interpretări neunitare și la fragmentarea cadrului normativ. În plus, nu există nicio justificare obiectivă pentru excluderea de la aplicarea măsurilor de siguranță propuse a minorilor mai mari, care pot prezenta situații similare din perspectiva pericolului social sau a nevoii de intervenție terapeutică, ceea ce ridică probleme privind principiul egalității în fața legii;

- propunerea legislativă nu precizează durata măsurilor, condițiile de încetare sau criteriile de evaluare periodică, spre deosebire de măsurile de siguranță prevăzute de Codul penal, afectând astfel securitatea juridică și protecția interesului superior al minorului;
- pentru categoria minorilor sub 14 ani care săvârșesc fapte deosebit de grave, se impune instituirea unor măsuri specifice de educare, consiliere și intervenție specializată, distincte de sfera răspunderii penale. O atenție sporită din partea statului, prin mecanisme integrate de evaluare psihologică, suport familial și monitorizare socio-educatională, este esențială pentru prevenirea recidivei și pentru facilitarea reintegrării sociale a copilului, în deplin acord cu principiul interesului superior al acestuia;
- propunerea legislativă modifică punctual Legea nr. 487/2002 și Codul penal, fără a se integra într-o reformă coerentă și sistemică a cadrului privind sănătatea mintală. Legea nr. 487/2002 necesită o revizuire amplă și actualizată, nu intervenții izolate generate în contextul unor situații punctuale;
- propunerea legislativă are o abordare predominant reactivă, centrată pe măsuri de constrângere, fără a aborda dimensiunea preventivă și fără a fi însoțită de o analiză privind capacitatea reală a sistemului de sănătate mintală pentru copii și adolescenți;
- propunerea acordă instanțelor prerogativa de a dispune „*alte măsuri terapeutice și educative*” prin norme metodologice, în lipsa unei reglementări primare clare și complete. O asemenea soluție contravine principiului legalității, întrucât măsurile restrictive de drepturi trebuie reglementate prin lege, în mod expres, clar și previzibil. Codul penal nu funcționează pe baza unor norme metodologice care să creeze sau să completeze conținutul măsurilor de siguranță ori al măsurilor educative, acestea fiind reglementate direct și exhaustiv prin lege. Actele subsecvente pot avea doar un rol administrativ sau organizatoric, neputând institui măsuri noi și nici completa elemente esențiale ale acestora;
- internarea minorilor sub 14 ani, independent de consimțământul reprezentantului legal și fără garanții procedurale clare, poate aduce atingere drepturilor copilului și

ale familiei. Lipsa mecanismelor de control și revizuire poate conduce, de asemenea, la aplicări disproporționate și nejustificate, accentuând vulnerabilitatea acestora.

- există riscul apariției unei forme de stigmatizare timpurie a minorilor sub 14 ani, în special în contextul aplicării unor măsuri privative de libertate cu caracter terapeutic. Chiar în absența unei naturi penale, percepția publică poate asocia aceste măsuri cu sancțiuni punitive, cu impact asupra dezvoltării psiho-sociale și a integrării ulterioare a minorului;
- totodată, există și riscul unei extinderi interpretative a caracterului excepțional al măsurilor, ceea ce ar putea conduce, în practică, la aplicarea acestora în situații care nu justifică pe deplin o intervenție atât de intruzivă, cu potențial impact asupra drepturilor fundamentale ale copilului;
- 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 propunere legislativă riscă să transforme excepțiile dramatice în reguli generale, cu efecte negative pe termen lung asupra copiilor și asupra societății. Mai mult, această modificare are o natură pur reactivă, în raport cu recenta dezbatere care preocupă spațiul public românesc și nu reprezintă, sub nicio formă, o soluție fezabilă față de problemele care stau la baza ei, așa cum sunt descrise în expunerea de motive;
- din punct de vedere tehnic, în ciuda faptului că, astfel cum a fost formulată, propunerea legislativă ar presupune un mecanism de răspundere penală distinct și derogatoriu de la regimul care este în vigoare, în realitate, soluția propusă se aseamănă cu regimul actual de răspundere. Cu alte cuvinte, chiar dacă minorii sub 14 ani care ar urma să răspundă penal, ar fi supuși unor „*măsuri de siguranță speciale*”, aceștia ar fi supuși unor măsuri privative de libertate similare celor deja existente în Codul penal. În concret, modificările nu vor genera o protecție sporită a minorilor sub 14 ani, ci reprezintă prin excelență o diminuare a vârstei de angajare a răspunderii penale, diminuarea care nu poate fi acceptată. Vârsta minimă pentru angajarea răspunderii penale a fost stabilită prin raportare la vârsta de 14 ani, în baza recomandărilor Organizației Națiunilor Unite, potrivit căreia statele trebuie să se orienteze la praguri de vârstă cât mai ridicate.
- scăderea vârstei pentru angajarea răspunderii penale în cazul minorilor nu este în deplină conformitate nici cu principiul minime intervenții a dreptului penal, principiu în baza căruia dreptul penal intervine doar atunci când alte mijloace de

prevenire sau sancționare a comportamentelor deviante nu sunt suficiente, iar măsurile trebuie să fie proporționale cu gravitatea faptei și cu capacitatea de discernământ a celui care a săvârșit-o. Astfel, reducerea vârstei răspunderii penale riscă să expună minori la sancțiuni penale într-un moment în care dezvoltarea lor cognitivă și emoțională nu le permite să înțeleagă pe deplin consecințele faptelor lor, contravenind spiritului de protecție specific minorilor și accentului pe măsuri educative și reabilitative în cadrul dreptului penal juvenil;

- instituirea de măsuri de siguranță specială, care reprezintă sancțiuni de drept penal, este incompatibilă cu lipsa răspunderii penale a minorului sub 14 ani – aceste măsuri fiind, în materie penală, o consecință tocmai a acestei răspunderi. Posibila introducere de astfel de măsuri pentru minori sub 14 ani echivalează cu o formă de răspundere penală instituită încă de la naștere. În ansamblul Codului Penal, măsurile educative și cele de siguranță reprezintă pedepse;
- absența unei circumscrieri exprese și limitative privind tipurile de infracțiuni pentru care se poate urmări instituirea măsurilor de siguranță, prin formularea „*sau alte infracțiuni expres prevăzute de lege*”, este în contra principiilor fundamentale ale dreptului penal, în primul rând al principiului legalității;
- măsurile de siguranță specială propuse pentru minorul între 0 și 14 ani sunt mai grave decât cele deja prevăzute de lege pentru minorul între 14 și 18 ani: prima propusă este una privativă de libertate („*internarea minorului într-un centru specializat de evaluare și intervenție terapeutică*”), în condițiile în care, pentru minorii cu răspundere penală, măsura internării este posibilă doar dacă făptuitorul a mai săvârșit o infracțiune sau dacă pedeapsa pentru infracțiunea săvârșită este de peste șapte ani ori detențiunea pe viață (art. 114, alin. (2) Cod Penal). Or, limita minimă pentru viol – una dintre infracțiunile menționate în propunerea legislativă – este sub șapte ani, rezultând în situația potențială a unui minor de 13 ani care este internat preventiv, în timp ce unul de 17 ani, nu, în condițiile în care, în viziunea inițiatorilor, cel dintâi nu e pedepsit penal, iar cel de-al doilea este. Trebuie precizat și că lăsarea tipurilor de măsuri de siguranță la latitudinea unor norme de ministru încalcă prevederile art. 2, alin. (1) din Codul Penal („*Legea penală prevede pedepsele aplicabile și măsurile educative ce se pot lua față de persoanele care au săvârșit infracțiuni, precum și măsurile de siguranță ce se pot lua față de persoanele care au comis fapte prevăzute de legea penală*”);
- de asemenea, conform art. 12 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, o lege intră în vigoare la trei zile de la publicarea în Monitorul oficial sau la o dată ulterioară celor trei zile, fără posibilitatea stabilirii unei zile anterioare

acestui termen minim, prin urmare art. III al propunerii legislative este în contradicție cu prevederile legii;

- introducerea art. 113¹ alin. (1) în Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, măsurile de siguranță specială propuse nu se pot realiza concret pentru că centrul specializat de evaluare și intervenție terapeutică nu există, supravegherea judiciară specializată se realizează doar în centre sociale rezidențiale care au un regim deschis și unde sunt instituționalizați copii care nu au săvârșit fapte penale. Lipsa infrastructurii pentru acest segment de copii și lipsa personalului specializat din sistemul de asistență socială duce la introducerea copiilor cu probleme penale în sistemul normal de asistență socială și tulbură condițiile de viață ale acestora producând traume care le afectează întreaga viață;
- conform sistemului juridic român, minorul care nu a împlinit vârsta de 14 ani beneficiază de o prezumție absolută de lipsă a discernământului, ceea ce înseamnă că fapta sa nu poate constitui infracțiune, lipsind unul dintre elementele esențiale ale acesteia. Prin introducerea conceptului de „*discernământ funcțional*” la Art. 113 alin. (1¹) lit. a), se creează o confuzie juridică periculoasă, încercând să eludeze pragul de vârstă stabilit pentru răspunderea penală prin utilizarea unei terminologii cvasi-medicale care nu are un corespondent clar în legislația penală actuală;
- o altă deficiență majoră vizează natura juridică a „*măsurilor de siguranță speciale*” descrise la art. I, pct. 2, art. 113¹ alin. (1). Deși textul susține la alin. (1²) lit. a) că acestea nu constituie pedepse, măsura internării într-un centru specializat, menționată la lit. a), reprezintă în fapt o privare de libertate. Aplicarea unei măsuri privative de libertate unui minor sub 14 ani în cadrul unui proces penal, chiar și sub eticheta de „*măsuri de siguranță*”, contravine standardelor internaționale privind drepturile omului și jurisprudenței CEDO, care impun ca minorii fără răspundere penală să fie protejați exclusiv prin măsuri de asistență socială și protecție (conform Legii nr. 272/2004), nu prin mecanisme de control judiciar;
- prevederea de la art. I, pct. 2, art. 113¹ alin. (1), care permite internarea minorului într-un centru specializat de evaluare și intervenție terapeutică independent de consimțământul reprezentantului legal ridică probleme de legalitate privind protecția vieții private și de familie. O astfel de ingerință gravă a statului în autoritatea părintească, în lipsa unei infracțiuni propriu-zise din punct de vedere legal, vulnerabilizează drepturile fundamentale ale familiei;
- deși inițiativa nu modifică formal vârsta răspunderii penale, aceasta introduce posibilitatea restrângerii libertății minorilor sub 14 ani prin internare într-un centru specializat sau prin supraveghere judiciară specializată, inclusiv independent de

consimțământul reprezentantului legal. Natura acestor măsuri, chiar dacă este calificată drept preventiv-educativă, implică ingerințe semnificative în dreptul la libertate, viață privată și viață de familie, fiind supuse exigențelor stricte de necesitate, proporționalitate și caracter excepțional prevăzute de Constituție și de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului;

- o vulnerabilitate majoră a propunerii legislative constă în absența unei limite minime de vârstă pentru aplicarea măsurilor propuse. Propunerea legislativă se referă generic la „*minorii sub 14 ani*”, fără a stabili un prag inferior clar. În lipsa unei delimitări explicite, mecanismul poate fi aplicat inclusiv copiilor de vârstă foarte fragedă, în baza unei evaluări privind discernământul și pericolul social. O asemenea formulare nu oferă suficiente garanții de proporționalitate și afectează previzibilitatea legii, în condițiile în care intervenția poate presupune internarea într-un centru specializat;
- propunerea legislativă creează o interferență problematică între dreptul penal și legislația sănătății mintale. Internarea terapeutică reglementată de Legea nr.487/2002 a sănătății mintale și a protecției persoanelor cu tulburări este concepută pentru situații în care există tulburări psihice care justifică o intervenție medicală. În propunerea legislativă, măsura poate fi dispusă în baza constatării discernământului funcțional și a pericolului social, fără a fi necesară existența unei patologii psihiatrice. Această configurare riscă să transforme mecanismele de sănătate mintală într-un instrument de gestionare a riscului penal, cu potențial de stigmatizare și patologizare a comportamentului infracțional al minorului;
- din perspectiva drepturilor copilului, standardele stabilite prin Convenția ONU privind drepturile copilului și prin Comentariul general nr. 24 (2019) al Comitetului pentru Drepturile Copilului, Potrivit acestuia, statele sunt încurajate să stabilească vârsta minimă a răspunderii penale la cel puțin 14 ani, iar peste 50 de state au crescut acest prag după ratificarea Convenției. Comitetul îndeamnă explicit statele să nu reducă, sub nicio formă, vârsta minimă și să evite mecanisme care, fără a declara formal răspunderea penală, produc efecte echivalente cu sancțiuni privative de libertate. În acest context, instituirea unui mecanism de internare pentru minorii sub 14 ani, în absența unor garanții procedurale consolidate și a unei limite minime de vârstă, ridică serioase semne de întrebare privind compatibilitatea cu standardele internaționale;
- noțiunea de „*pericol social grav și actual*” este formulată într-o manieră largă și lipsită de criterii obiective clare, ceea ce poate conduce la aplicări neunitare și la extinderea progresivă a măsurii dincolo de situațiile cu adevărat excepționale. Propunerea legislativă nu este însoțită de o analiză de impact privind capacitatea

sistemului de sănătate mintală și a instanțelor de a implementa un asemenea mecanism și nici de o evaluare a riscului de aplicare disproporționată asupra copiilor proveniți din medii vulnerabile;

- propunerea legislativă nu oferă suficiente garanții pentru a preveni restrângeri disproporționate ale drepturilor fundamentale ale copilului și utilizarea improprie a mecanismelor de sănătate mintală în scopuri de control social;
- se remarcă, de asemenea, utilizarea unor termeni neclar definiți, precum „*discernământ funcțional*”, „*revizuire periodică*”, „*control judecătoresc strict*” sau „*alte măsuri terapeutice*”, care nu sunt însoțiți de criterii obiective. Aceasta creează premise pentru interpretări arbitrare și pentru o aplicare discreționară;
- se observă că art. 56¹ este propus a fi introdus în cuprinsul Cap.V al Legii nr. 487/2002 a sănătății mintale și a protecției persoanelor cu tulburări psihice – „Internarea într-o unitate de psihiatrie”, confirmând caracterul său de internare medicală. Această instituție este deja reglementată atât de Legea nr. 487/2002, cât și de Codul penal, astfel că introducerea unei reglementări distincte pentru minorii sub 14 ani dublează o instituție juridică existentă, fără a demonstra necesitatea unui mecanism normativ autonom. O abordare mai coerentă ar fi fost crearea unui articol de trimitere la dispozițiile existente, cu eventuale derogări clar limitate dacă situația o impunea;
- propunerea legislativă nu întrunește exigențele legale și constituționale privind claritatea, coerența și previzibilitatea normei juridice, generează paralelisme și contradicții și poate conduce la aplicări neunitare și disproporționate;
- propunerea legislativă poate genera presiune suplimentară asupra infrastructurii de sănătate mintală, în condițiile în care resursele umane și materiale sunt deja limitate. Lipsa unor centre specializate suficiente sau a personalului calificat poate conduce la dificultăți în implementare și la afectarea calității intervenției terapeutice.

Președinte,
Sterică FUDULEA