



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

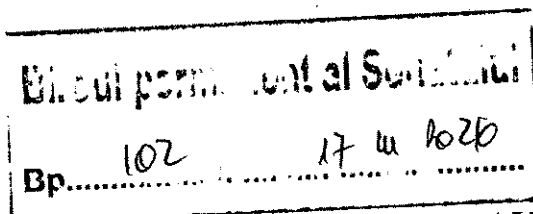
www.ces.ro

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. 1832/11.03.2026

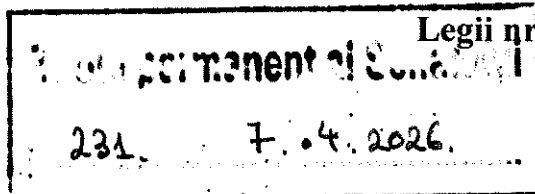


AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea

Legii nr.286/2009 privind Codul penal

(b102/26.02.2026)



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 Legii nr.286/2009 privind Codul penal (b102/26.02.2026)*.

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 11.03.2026, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- din perspectiva caracterului deosebit de grav al infracțiunilor sexuale comise împotriva minorilor și importanța fundamentală a protecției copilului ca valoare constituțională și convențională, al obligațiilor pozitive ale statului în acest domeniu – consacrate prin art. 34 din Convenția Organizației Națiunilor Unite cu privire la drepturile copilului, art. 24 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și Directiva 2011/93/UE, precum și din perspectiva exigenței ca orice intervenție legislativă în materie penală să fie efectivă, proporțională și temeinic fundamentată,

constatăm că propunerea legislativă nu este susținută de o argumentare adecvată în instrumentul de motivare și, prin urmare, nu satisface standardele de calitate normativă impuse de Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în special ale art. 6 alin. (2), potrivit căruia pentru fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare, ale art. 20 alin. (1), care prevede că elaborarea proiectelor de acte normative trebuie precedată, în funcție de importanța și complexitatea acestora, de o activitate de documentare și analiză științifică pentru cunoașterea temeinică a realităților economico-sociale care urmează să fie reglementate, a istoricului legislației din acel domeniu, precum și a reglementărilor similare din legislația străină, în special a statelor membre ale Uniunii Europene, ale art. 20 alin. (2), potrivit căruia inițiatorii proiectelor de acte normative pot solicita, pentru documentarea lor legislativă, informații suplimentare de la Consiliul Legislativ și de la alte autorități sau instituții cu atribuții de informare în materia respectivă, precum și ale art. 20 alin. (3), care prevede că rezultatele studiilor de cercetare și referirile la sursele de informații suplimentare relevante pentru dezbaterile proiectelor de acte normative trebuie incluse în instrumentul de prezentare și motivare a proiectului de act normativ;

- considerăm necesar să subliniem că România a adoptat în ultimii ani o serie de intervenții legislative substanțiale în domeniul protecției minorilor împotriva abuzurilor sexuale, fiecare dintre acestea răspunzând unor deficiențe concrete identificate empiric. Din această perspectivă, se poate observa că statul român a dezvoltat deja o politică penală progresivă în acest domeniu, prin întărirea succesivă a cadrului sancționator și prin adaptarea legislației la evoluția fenomenelor infracționale și la obligațiile asumate la nivel european și internațional;
- expunerea de motive sugerează că majorarea pedepselor ar fi necesară pentru asigurarea conformității cu standardele europene și invocă riscul declanșării unor proceduri de infringement, fără a identifica însă nicio dispoziție concretă din legislația română care s-ar situa sub pragurile impuse de directivă și fără a indica existența vreunei proceduri de infringement efectiv îndreptate împotriva României în această materie. Directiva 2011/93/UE stabilește praguri minime ale maximumului de pedeapsă, nu ale minimumului, pe care statele membre trebuie să le respecte. Verificarea conformității se realizează exclusiv prin raportarea maximumului pedepsei prevăzute de legea română la minimumul maximumului impus de directivă. Analiza comparativă conduce la concluzia că forma actuală a tuturor articolelor vizate

respectă integral pragurile minime impuse de directivă. Nu există nicio dispoziție în vigoare care să se situeze sub pragul minim impus de directivă. Prin urmare, invocarea riscului de infringement ca temei al majorării pedepselor este lipsită de orice fundament tehnic, întrucât nu există o obligație europeană neîndeplinită care să impună intervenția legislativă propusă;

- expunerea de motive invocă două categorii de argumente factuale: pe de o parte, experiența comparată din Germania, Franța și Polonia, iar, pe de altă parte, amplificarea fenomenului infracțional prin utilizarea noilor tehnologii, precum pornografia infantilă online, ademenirea online sau exploatarea în scopuri comerciale ori de trafic. Ambele categorii sunt prezentate ca motive care ar impune adoptarea unor măsuri legislative efective, proporționale și descurajante. Niciuna dintre acestea nu susține însă conținutul normativ concret al inițiativei. Referirile la experiența comparată, precum detențiunea pe viață în Germania sau pedepsele de până la 30 de ani de detenție în Franța, vizează în mod explicit ipoteze în care abuzul sexual a condus la decesul victimei sau a fost însoțit de acte de tortură ori barbarie. Aceste scenarii grave își au corespondentul în dreptul român la art. 218¹ alin. (6) din Codul penal, care prevede că, dacă fapta a avut ca urmare moartea victimei, pedeapsa este închisoarea de la 9 la 18 ani și interzicerea exercitării unor drepturi, dispoziție care nu este propusă spre modificare prin prezenta inițiativă. Dacă argumentul comparativ ar fi fost relevant și coerent, tocmai acest alineat ar fi trebuit vizat. Referirea la Polonia privind măsurile medicale aplicabile autorilor de infracțiuni sexuale asupra minorilor este, de asemenea, nerelevantă, întrucât prezenta inițiativă nu propune nicio măsură de această natură;
- în ceea ce privește fenomenele invocate – traficul de minori, pornografia infantilă și exploatarea online – expunerea de motive descrie pe larg aceste forme grave de criminalitate ca fundament al necesității intervenției legislative. Cu excepția racolării minorilor în scopul pornografiei infantile, infracțiunile care reglementează tocmai aceste fenomene, respectiv traficul de minori prevăzut la art. 211 din Codul penal și pornografia infantilă prevăzută la art. 374 din Codul penal, nu fac obiectul niciunei modificări propuse prin inițiativa legislativă. Cu alte cuvinte, instrumentul de motivare invocă argumente care ar justifica modificarea unor articole pe care inițiativa nu le atinge, în timp ce articolele pe care le modifică efectiv – art. 218¹, art. 219¹, art. 221 alin. (4¹) și art. 222 din Codul penal – nu beneficiază de o justificare proprie adecvată. Această deconectare fundamentală între argumentele invocate și conținutul normativ propus ridică întrebarea legitimă dacă modificările propuse

- reprezintă un răspuns la problemele reale identificate în expunerea de motive sau, dimpotrivă, un demers legislativ cu caracter preponderent simbolic;
- potrivit art. 30 alin. (1) lit. b) și d) din Legea nr. 24/2000, expunerea de motive trebuie să cuprindă motivul emiterii actului normativ și impactul acestuia. Or, expunerea de motive nu conține nicio statistică privind numărul condamnărilor pronunțate în baza articolelor vizate, nicio analiză a duratei medii a pedepselor aplicate efectiv în practică, nicio evaluare a ratei recidivei și niciun studiu care să demonstreze că limitele actuale de pedeapsă nu produc efectul preventiv sau represiv scontat. Această absență este cu atât mai semnificativă cu cât, astfel cum s-a arătat anterior, legiuitorul român a adoptat în ultimii ani intervenții în același domeniu tocmai pe baza unor asemenea date. Propunerea legislativă nu se raportează la acele date și nu explică de ce cadrul sancționator deja înăsprit s-ar fi dovedit insuficient. Gravitatea abstractă a faptelor, incontestabilă, nu poate substitui demonstrarea insuficienței concrete a cadrului sancționator existent;
 - un alt aspect care afectează calitatea tehnică a inițiativei îl reprezintă absența oricărei justificări pentru quantumul concret al fiecărei majorări propuse. Minimele speciale sunt majorate cu valori diferite de la o dispoziție la alta – trei ani, doi ani, un an sau aproximativ doi ani și jumătate – iar maximele sunt modificate la unele dispoziții și lăsate nemodificate la altele, fără ca expunerea de motive să explice, pentru niciuna dintre aceste opțiuni, rațiunea care a determinat acel quantum și nu altul. În absența unei asemenea justificări, majorările apar ca alegeri arbitrare, iar nu ca rezultat al unei evaluări raționale a pericolului social diferențiat al faptelor reglementate;
 - propunerea de modificare a art. 221 alin. (4¹) elimină alternativa amenzii ca pedeapsă principală, menținând exclusiv pedeapsa închisorii. Aceasta reprezintă o modificare semnificativă a politicii penale pentru această infracțiune, care nu este menționată și nici justificată în expunerea de motive. Eliminarea alternativei amenzii înlătură posibilitatea instanței de a individualiza pedeapsa în raport cu circumstanțele concrete ale faptei și ale făptuitorului, contrar principiului constituțional al individualizării sancțiunii penale;
 - propunerea de modificare a art. 219¹ alin. (1¹) este identică cu forma în vigoare. Atât textul actual, cât și cel propus, prevăd pedeapsa închisorii de la 1 la 5 ani și interzicerea exercitării unor drepturi. Includerea unei dispoziții identice cu cea în vigoare într-un proiect de modificare legislativă contravine principiului potrivit căruia actul normativ de modificare trebuie să producă o schimbare reală în ordinea juridică existentă;

- expunerea de motive nu abordează o întrebare fundamentală de politică penală, și anume dacă majorarea pedepselor produce efectul preventiv scontat. Dacă în practică autorii acestor infracțiuni beneficiază de mecanisme de individualizare a executării pedepsei, precum liberarea condiționată sau reducerile pentru bună conduită, majorarea limitelor abstracte ale pedepsei nu modifică în mod necesar durata efectivă a privării de libertate și nu produce automat un efect descurajant suplimentar. O politică penală efectivă ar presupune o analiză integrată care să vizeze și regimul de executare a pedepselor, nu exclusiv limitele lor nominale.

**Președinte,
Sterică FUDULEA**