



PRIM MINISTRU

București, 31.07.2025

169

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 modificarea art. 60 precum și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul Penal, precum și modificarea art. 583 din Legea nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală*, inițiată de domnul deputat neafiliat George Becali (Bp. 148/2025).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare completarea art. 60 din *Legea nr. 286/2009 privind Codul Penal, cu modificările și completările ulterioare*, precum și modificarea art. 583 din *Legea 135/2010 privind Codul de procedură penală, cu modificările și completările ulterioare*, propunându-se adoptarea unei noi posibilități de executare a pedepsei, respectiv executarea pedepsei la domiciliu, pe care instanța de judecată să o poată aplica atunci când individualizează pedeapsa cu închisoarea, în anumite situații:

- dacă la data pronunțării hotărârii de condamnare, persoana inculpată este gravidă sau are un copil în îngrijire mai mic de trei ani;
- dacă la data pronunțării hotărârii de condamnare, persoana inculpată are spre îngrijire cel puțin 3 copii minori;
- dacă la data pronunțării hotărârii de condamnare, persoana inculpată a împlinit 65 de ani.

II. Observații

A). Considerații generale

1. După cum se cunoaște, cadrul legislativ în materia dreptului penal substanțial a fost supus unui amplu proces de reformă, actele normative adoptate fiind rezultatul cooperării interinstituționale, cu implicarea puterii executive (Ministerul Justiției, celelalte ministere și autorități cu atribuții în domeniu), legislative și judecătorești (Consiliul Superior al Magistraturii, Înalta Curte de Casație și Justiție, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție).

Domeniul dreptului penal material a fost modificat în mod substanțial prin adoptarea și intrarea în vigoare (2014) a *noului Cod penal* (Legea nr. 286/2009), precum și a *Legii nr. 187/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare*.

În acest context, conținutul și regimul măsurilor neprivative de libertate a fost analizat de către o comisie de specialiști (practicieni și cadre didactice) cu ocazia elaborării *noului Cod penal*, noua abordare privind politica penală fiind dezbătută și însușită de către cele două Camere ale Parlamentului.

Așadar, *Codul penal* conține deja o serie de măsuri alternative la pedeapsa închisorii, neprivative de libertate (Renunțarea la aplicarea pedepsei; Amânarea aplicării pedepsei; Suspendarea executării pedepsei sub supraveghere; Liberarea condiționată), elaborate cu luarea în considerare a *Regulilor minimale ale Națiunilor Unite pentru elaborarea unor măsuri neprivative de libertate* (Regulile de la Tokio) și a instrumentelor emise de către Consiliul Europei¹, care recomandă, în mod

¹ Dintre rezoluțiile și recomandările Consiliului Europei, invocăm următoarele documente:

- Rezoluția Comitetului de Miniștri nr. Res(70)1 din 26 ianuarie 1970 privind Organizarea practică a măsurilor care privesc supravegherea și monitorizarea infractorilor condamnați la pedepse cu suspendarea executării sau liberați condiționat;
- Recomandarea Comitetului de Miniștri nr. Rec (79)14 din 14 iunie 1979 referitoare la aplicarea Convenției europene privind supravegherea persoanelor condamnate sau liberate condiționat;
- Recomandarea Comitetului de Miniștri nr. Rec(92)16 din 19 octombrie 1992 referitoare la Regulile europene privind sancțiunile și măsurile comunitare;
- Recomandarea Comitetului de Miniștri nr. Rec(99)22 din 30 septembrie 1999 privind supraaglomerarea penitenciarelor și creșterea populației penitenciare;
- Recomandarea Comitetului de Miniștri nr. Rec(2000)22 din 29 noiembrie 2000 referitoare la îmbunătățirea implementării Regulilor europene privind sancțiunile și măsurile comunitare;
- Recomandarea Comitetului de Miniștri nr. Rec(2003)22 din 24 septembrie 2003 privind liberarea condiționată
- Recomandarea Comitetului de Miniștri nr. Rec(2003)23 din 9 octombrie 2003 privind gestionarea de către administrațiile penitenciare a deținuților condamnați la pedeapsa detențiunii pe viață sau la alte pedepse privative de libertate pe termen lung;

constant și susținut, introducerea unor pedepse neprivative de libertate, non- custodiale, care să permită o mai bună individualizare a pedepsei și să ofere o alternativă viabilă la pedeapsa închisorii, a cărei impunere nu este întotdeauna justificată, luând în considerare persoana infractorului ori fapta săvârșită și urmările produse.

2. Potrivit *Expunerii de motive*, prezenta inițiativă legislativă pleacă de la ideea (falsă) că sistemul pedepselor alternative (neprivative de libertate) nu funcționează suficient în România.

Or, după cum se poate vedea din analiza datelor statistice ale Direcției Naționale de Probațiune², scăderea populației carcerale în perioada 2014-2015 a generat o creștere a numărului persoanelor aflate în supravegherea serviciilor de probațiune.

Este de remarcat că, pentru prima dată de la înființarea sistemului de probațiune în România prin *Ordonanța Guvernului nr. 92/2000 privind organizarea și funcționarea serviciilor de reintegrare socială a infractorilor și de supraveghere a executării sancțiunilor neprivative de libertate, cu modificările și completările ulterioare*, numărul persoanelor aflate sub supravegherea acestuia este mai mare decât al celor aflate în detenție în penitenciare.

La data de 31 decembrie 2015, 42.000 persoane se aflau în supravegherea serviciilor de probațiune, în timp ce în sistemul penitenciar se aflau 28.334 persoane private de libertate.

La data de 30.06.2016, numărul persoanelor aflate în supravegherea serviciilor de probațiune a crescut cu 19% față de anul 2015, fiind de 50.000, în timp ce la 31.12.2016 numărul persoanelor aflate în supravegherea serviciilor de probațiune a fost de 57.814 (în timp ce la nivelul sistemului penitenciar, la 31.01.2017 se aflau 27.250 persoane private de libertate).

Raportat la activitatea pe anul 2019 (derulată de 504 consilieri de probațiune în toate cele 42 de servicii de probațiune), încărcătura medie

- Recomandarea Comitetului de Miniștri nr. Rec(2006)2 din 11 ianuarie 2006 referitoare la Regulile Penitenciare Europene;

- Recomandarea Comitetului de Miniștri nr. CM/Rec(2010) din 20 ianuarie 2010 privind Regulile Consiliului Europei în domeniul probațiunii.

² http://www.just.ro/wp-content/uploads/2016/07/20160726-document_dezbatere_publică-FINAL.pdf

a numărului de persoane supravegheate/consilier este de 205,45. Comparativ, încărcătura medie în Marea Britanie este de 13 persoane/consilier de probațiune, în Belgia 45 persoane/consilier de probațiune și Estonia 30 persoane/consilier de probațiune.

Evoluția numărului de supravegheri, în 19 ani (stock, la 31 dec.)



Dinamica efectivelor de persoane aflate în supravegherea serviciilor de probațiune.

Această tendință s-a menținut și ulterior, la sfârșitul anului 2022 existând un număr de aproximativ 70.000 de persoane aflate în supravegherea serviciilor de probațiune³, în timp ce la nivelul sistemului penitenciar, în același an, se aflau 22.989 persoane private de libertate⁴.

Pe cale de consecință, apreciem că prezenta propunere legislativă nu poate fi susținută pentru că nu face decât să mute și mai mult problema supra-aglomerării din sistemul penitenciar spre serviciile de probațiune.

Mai mult, se impune susținerea reglementărilor actuale în materia executării pedepselor, care, după cum se poate observa, produc deja rezultate semnificative, fiind evident că accentul în materia sistemului sancționator s-a transferat din sistemul penitenciar către cel de probațiune.

³ <https://probațiune.just.ro/wp-content/uploads/2023/04/Bilant-DNP-2022-1.pdf>

⁴ <https://anp.gov.ro/wp-content/uploads/2024/03/ANP-Raport-activitate-2023.PDF>

3. De altfel, inițiativa legislativă are la bază o întreagă serie de premise eronate sau nefundamentate.

De exemplu, se invocă că măsura executării pedepsei închisorii la domiciliul condamnatului ar duce la evitarea aplicării unor sancțiuni de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului în privința condițiilor de detenție.

Analizând textul inițiativei legislative, apreciem că reglementarea propusă nu contribuie în mod direct și semnificativ la îmbunătățirea condițiilor de detenție și nici la o descreștere a numărului de deținuți din penitenciare.

Astfel, executarea pedepsei la domiciliu, așa cum este reglementată în inițiativa legislativă, nu are aplicabilitate directă asupra persoanelor care execută în prezent pedepse privative de libertate, chiar dacă *Expunerea de motive* cuprinde informații contradictorii în acest sens.

Tot astfel, făcându-se referire la înlocuirea unei pedepse „*în regim privativ de libertate cu măsuri alternative credibile care realizează mai bine scopul reeducării, al reinserției sociale dar și al prevenirii recidivei*”, *Expunerea de motive* creează impresia eronată că, pe de o parte - executarea închisorii la domiciliu ar fi o măsură neprivativă de libertate, și, pe de altă parte, că o astfel de măsură ar realiza mai bine funcțiile pedepsei decât executarea pedepsei închisorii în regim de detenție.

Față de acestea, se impune a fi menționat, în primul rând, că atât jurisprudența Curții Constituționale⁵, cât și cea a Curții Europene a Drepturilor Omului⁶ asimilează privării de libertate și executarea unei măsuri/pedepse la domiciliu.

Ca atare, executarea pedepsei închisorii la domiciliul condamnatului nu reprezintă o alternativă de executare neprivativă de libertate.

De asemenea, susținerea potrivit căreia executarea pedepsei închisorii la domiciliul condamnatului realizează mai bine scopul reeducării, al reinserției sociale, dar și al prevenirii recidivei este nu doar nefundamentată, ci și greșită.

Reeducarea și reinserția socială a condamnatului, precum și prevenirea recidivei nu sunt consecințe inerente ale privării de libertate,

⁵ Decizia CCR nr. 303/2017 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 202 alin. (4) lit. d), art. 218 și art. 219 din Codul de procedură penală

⁶ Cauza Buzadji împotriva Republicii Moldova (cererea nr. 23755/07, hotărârea din 5 iulie 2016).

ci rezultatul unor activități specifice desfășurate în mod expres în acest scop de către personalul calificat din penitenciar.

Or, dacă instanța de judecată ar aprecia că infractorul este capabil să își reconsidere atitudinea față de ordinea de drept și în lipsa unor astfel de activități în penitenciar, legea îi pune deja la dispoziție posibilitatea dispunerii unei soluții de condamnare care nu impune prezența în penitenciar (suspendarea sub supraveghere a executării pedepsei), împrejurare care face ca instituirea uneia noi să nu fie necesară.

4. În final, amintim faptul că propunerea legislativă nu reprezintă un aspect de noutate, soluții de reglementare similare (*PL-x nr. 456/2017 Proiect de Lege privind măsurile alternative de executare a pedepselor privative de libertate, PL-x nr. 128/2020 Proiect de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal, pentru modificarea și completarea Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală, precum și pentru completarea Legii nr.254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal*) fiind respinse de către autoritatea legiuitoare în anul 2020.

B.) Considerații punctuale

1. Potrivit intenției de reglementare exprimată în *Expunerea de motive*, soluția legislativă propusă reprezintă o modalitate de individualizare a executării pedepsei.

De lege lata, dispozițiile privind individualizarea pedepsei (inclusiv renunțarea la aplicarea pedepsei, amânarea aplicării pedepsei, suspendarea executării pedepsei sub supraveghere) sunt reglementate în Capitolul V al Părții generate a *Codului penal*.

Ca atare, din rațiuni ce țin de sistematizarea reglementării, intervenția asupra art. 60 din *Codul penal* (Regimul închisorii) nu este corectă din punct de vedere al tehnicii legislative.

2. Atragem atenția și asupra unor formulări contradictorii, cu implicații inclusiv asupra clarității și previzibilității normei.

De exemplu, se propune introducerea unui nou articol, art. 98¹, care, la alin. (1), stabilește faptul că executarea închisorii la domiciliu se dispune la „*cererea persoanelor condamnate*” dacă la data pronunțării

hotărârii de condamnare persoana inculpată îndeplinește anumite condiții.

Folosirea sintagmei „*persoanei condamnate*” nu este riguros exactă în contextul normei, fiind contradictorie cu cerința formulării cererii anterior pronunțării hotărârii de condamnare ori cu calitatea de „*persoană inculpată*”.

De altfel, nici *Expunerea de motive* nu este mai clară sub acest aspect. Pe de o parte, se vorbește despre posibilitatea judecătorului de a înlocui o pedeapsă în regim privativ de libertate cu măsuri alternative (deci *post sententiam*) în timp ce, pe de altă parte, face referire la aplicarea executării pedepsei la domiciliu odată cu individualizarea pedepsei închisorii.

3. Cu privire la situațiile în care ar putea fi dispusă această modalitate de individualizare a executării pedepsei, se impun următoarele precizări:

(i) prima dintre aceste situații („*dacă la data pronunțării hotărârii de condamnare, persoana inculpată este gravidă sau are un copil în îngrijire mai mic de trei ani*”) reprezintă deja o cauză de amânare a executării pedepsei închisorii sau detențiunii pe viață, potrivit art. 589 alin. (1) lit. b) din *Codul de procedură penală*.

O dublă reglementare a acestei situații în cadrul unor instituții juridice diferite va genera dificultăți majore pentru organele judiciare în procesul de aplicare a legii și va atrage neconstituționalitatea reglementării.

(ii) cea de a doua dintre situațiile avute în vedere („*dacă la data pronunțării hotărârii de condamnare, persoana inculpată are spre îngrijire cel puțin 3 copii minori*”) prezintă, de asemenea, vulnerabilități inclusiv de natură constituțională.

De exemplu, este neclar în ce fel situația persoanei inculpate care are 3, 4 sau 5 copii minori este diferită de cea a persoanei care are doar 2 copii minori, astfel încât să justifice tratament juridic diferit.

Potrivit textului, inculpatul care are în îngrijire 2 copii minori ar fi exclus de la beneficiul executării pedepsei la domiciliu, punându-se, astfel, în discuție *principiul egalității în drepturi* (art. 16 din *Constituție*).

4. Reținem că alin. (2) al art. 98¹ reglementează anumite situații în care executarea pedepsei la domiciliu nu ar fi posibilă.

Cu toate acestea, rămân totuși numeroase alte situații/infracțiuni grave - atât din *Codul penal*⁷, cât și din *legi speciale*⁸ - în cazul cărora s-ar deschide calea unei modalități favorabile de individualizare a executării pedepsei exclusiv în baza unor criterii puțin relevante precum vârsta făptuitorului ori numărul de copii aflați în îngrijire, fără a ține, însă, seama de aspecte esențiale care stau chiar la baza răspunderii penale însăși, cum ar fi gravitatea infracțiunii și pericolozitatea făptuitorului.

În plus, propunerea legislativă consacră și anumite soluții ilogice - nu va fi posibilă executarea pedepsei la domiciliu în cazul infracțiunii de înșelăciune (pentru care legea prevede pedeapsa închisorii de la 6 luni la 3 ani), însă va fi posibilă în cazul infracțiunii mai grave de înșelăciune privind asigurările (pentru care legea prevede pedeapsa închisorii de la unu la 5 ani).

În egală măsură, în lipsa unei stipulații exprese în sens contrar, soluția legislativă ar urma să se aplice și în cazul concursului de infracțiuni, indiferent de numărul de infracțiuni aflate în concurs (de exemplu, va putea executa la domiciliu cel condamnat la pedeapsa închisorii pentru 7 infracțiuni de furt reținute în concurs).

5. De asemenea, în lipsa unei prevederi în acest sens, este neclar dacă și cum se corelează această modalitate de individualizare a executării pedepsei cu alte instituții de drept penal cum ar fi de exemplu, liberarea condiționată.

6. Măsurile de supraveghere și obligațiile menite a însoți dispunerea unei astfel de modalități a executării pedepsei se propune a fi reglementate în cadrul secțiunii din cod dedicate suspendării executării pedepsei sub supraveghere.

Drept urmare, reiterăm observațiile de mai sus privitoare la lipsa de sistematizare a reglementării, aspect ce contravine art. 61 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea*

⁷ Violarea vieții private (art. 226), furtul (art. 288), înșelăciunea privind asigurările (art. 245), deturnarea licitațiilor publice (art. 246), fraudă informatică (art. 249) etc.

⁸ Spre exemplu, infracțiunile din *Legea nr. 129/2019 pentru prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului*, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului, cu modificările și completările ulterioare* etc.

actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare⁹”.

De asemenea, inițiativa legislativă - deși stabilește ce se întâmplă în cazul nerespectării măsurilor de supraveghere ori a obligațiilor - nu reglementează ce se întâmplă în situația nerespectării pedepsei în sine (părăsirea domiciliului de către condamnat), infracțiunea de evadare, în forma actuală, nefiind aplicabilă.

Precizarea este cu atât mai relevantă cu cât singura modalitate prevăzută de lege pentru verificarea executării pedepsei constă în vizitele consilierului de probațiune, în condițiile în care activitatea serviciilor de probațiune este și așa supraîncărcată.

7. Se remarcă, totodată, repetarea unor necorelări terminologice („revocarea suspendării executării pedepsei sub supraveghere”, „anularea suspendării executării pedepsei sub o supraveghere” etc.), precum și o ignorare în ansamblu a normelor de tehnică legislativă.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

Ilie-Gavril BOLOJAN



Domnului senator Mircea ABRUDEAN
Președintele Senatului

⁹ Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare

Art. 61 Condițiile de fond pentru modificarea și completarea actelor normative

(1) Modificarea sau completarea unui act normativ este admisă numai dacă nu se afectează concepția generală ori caracterul unitar al acelui act sau dacă nu privește întreaga ori cea mai mare parte a reglementării în cauză; în caz contrar actul se înlocuiește cu o nouă reglementare, urmând să fie în întregime abrogat.

(2) Prevederile modificate sau care completează actul normativ trebuie să se integreze armonios în actul supus modificării ori completării, asigurându-se unitatea de stil și de terminologie, precum și succesiunea normală a articolelor.