



GUVERNUL ROMÂNIEI
DEPARTAMENTUL PENTRU RELAȚIILE CU PARLAMENTUL

K-001/Prindăscu nr. 22, Sector 1, București, Tel: 0213144400 (ext. 3000), Fax: 0213144401, departamentul@gov.ro

Bp. Leg. 104/2025

Nr. 6754/2025

26-08-2025

Către: **DOAMNA IOANA BRAN - VOINEA**
SECRETARUL GENERAL AL CAMEREI DEPUTAȚILOR

Ref. la: punctele de vedere ale Guvernului aprobate în ședința Guvernului din data de 21 august 2025

STIMATĂ DOAMNĂ SECRETAR GENERAL,

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
SECRETAR GENERAL
Nr. 218668
20 25 Luna 08 Ziua 28

Vă transmitem, alăturat, în original, **punctele de vedere ale Guvernului** referitoare la:

1. *Proiectul de Lege pentru modificarea art. 597 alin. (2), (2¹) și (8) din Legea nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală (Bp. 104/2025, Plx. 180/2025);*
2. *Propunerea legislativă pentru modificarea art. 23 alin. (11), precum și art. 207 alin. (4) lit. c) din Legea învățământului preuniversitar nr. 198/2023 (Plx. 213/2025);*
3. *Proiectul de Lege pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ (Bp. 541/2023, Plx. 764/2023);*
4. *Propunerea legislativă privind modificarea și completarea art. 3 din Legea nr. 367/2022 privind dialogul social (Bp. 101/2025, Plx. 162/2025);*
5. *Legea pentru modificarea art. 8 alin. (1) lit. a) din Legea cetățeniei române nr. 21/1991 (Bp. 257/2022, Plx. 426/2022);*
6. *Proiectul de Lege privind modificarea și completarea Legii nr. 217/2003 pentru prevenirea și combaterea violenței domestice, precum și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România (Bp. 601/2021, Plx. 208/2022).*

Cu deosebită considerație,

NINI SĂPUNARU

~~SECRETAR~~ DE STAT



PRIM MINISTRU

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 *proiectul de lege pentru modificarea art. 597 alin. (2), (2¹) și (8) din Legea nr.135/2010 privind Codul de procedură penală*, provenit dintr-o propunere legislativă inițiată de domnul senator PNL Ovidiu Jitaru împreună cu un grup de parlamentari PNL (**Bp. 104/2025, Plx. 180/2025**)

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea *Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală, cu modificările și completările ulterioare*, propunându-se ca persoana aflată în detenție sau internată într-un centru educativ să participe fizic la judecată, inclusiv la judecarea contestației la hotărârea primei instanțe, numai când instanța dispune acest lucru, altfel aceasta urmând să participe prin intermediul videoconferinței, la locul de deținere, în prezența apărătorului ales sau numit din oficiu și, după caz, și a interpretului.

II. Observații

1. Procedând la o analiză a jurisprudenței Curții europene a drepturilor omului în această materie¹, menționăm că regula în materia audierii persoanelor deținute este dată de necesitatea asigurării prezenței fizice în cadrul ședinței de judecată, în timp ce excepția este dată de posibilitatea de a folosi și modalități alternative de audiere la distanță, în baza acordului persoanei deținute.

În perspectiva menționării posibilității alternative de audiere a persoanei aflate în stare de deținere atât în cursul procesului penal, cât și în cursul fazei de executare a pedepselor, trebuie arătat că rațiunea pentru aducerea, în primul rând, a persoanei deținute în fața instanței este justificată de asigurarea posibilității efective a acesteia de a fi ascultată de către instanță, de a confrunța ceilalți subiecți procesuali, de a formula obiecțiuni cu privire la chestiunile invocate, toate acestea în vederea asigurării exercitării depline a dreptului la apărare. Este adevărat că un astfel de deziderat, privind din perspectiva jurisprudenței instanței europene, vizează derularea procedurii în prima instanță, respectiv în apel, așadar în acele situații care conduc la stabilirea vinovăției unei persoane acuzate de comiterea unei infracțiuni².

În acest context, Curtea europeană a drepturilor omului - CEDO a arătat în jurisprudența sa că participarea unui acuzat la dezbaterile procesului său prin videoconferință nu este, în sine, contrară dispozițiilor Convenției³, însă trebuie verificat că o asemenea participare urmărește un scop legitim și că modalitățile concrete în care se realizează sunt compatibile cu respectarea dreptului la apărare⁴. Or, din acest punct de vedere instanța de contencios european a constatat că posibilitatea folosirii videoconferinței este prevăzută de legislația națională (italiană, n.n.) într-un scop legitim, prin raportare la dispozițiile Convenției, anume apărarea ordinii publice, prevenirea săvârșirii unor infracțiuni, protecția vieții, libertății și siguranței martorilor și a victimelor infracțiunilor, a "*duratei rezonabile*" a procedurilor judiciare. În plus, Curtea a constatat că legea națională prevedea și alte garanții importante, printre care dreptul

¹ Cauza Ponka c. Poloniei, Cauza Igranov și alții c. Rusiei

² Cauza Bivolaru c. României (no. 2), 2018, para. 138-139 și 144-145, Cauza Dijkhuizen c. Olandei, 2021, para.56

³ Cauza Grigoryevshikh c. Rusiei, 2009

⁴ Cauza Marcello Viola c. Italiei, 2006, para. 67.

apărătorului de a se întreține cu clientul său în mod confidențial⁵.

Regula prezenței fizice este importantă și din perspectiva altor considerente, cum este necesitatea respectării principiilor oralității, nemijlocirii și contradictorialității. Legat de acest lucru, în doctrina și practica străină au fost exprimate unele îngrijorări legate de utilizarea videoconferinței pentru audierea persoanelor deținute, în sensul în care aceasta:

- ar putea diminua capacitatea avocatului de a-l reprezenta pe inculpat, în sensul că avocatul nu poate fi prezent în același timp în sala de judecată cu celelalte părți și în locația îndepărtată cu inculpatul. Dacă inculpatul și avocatul se află în locații diferite, ar putea fi dificil pentru inculpat să comunice (sau să semnaleze dorința de a comunica) cu avocatul. De aceea, aranjamentele practice ar trebui să poată contrabalansa lipsa prezenței fizice, în special posibilitatea de a permite comunicări gratuite și confidențiale client-avocat în orice moment, aceasta fiind una dintre cele mai sensibile probleme legate de participarea la proces prin videoconferință;

- ar putea diminua simțul acuzatului cu privire la seriozitatea procedurii și a justiției pe care o primește, afectând comportamentul său și, prin urmare, dreptul la un proces echitabil;

- ar putea afecta percepția cu privire la echitatea procedurilor, întrucât inculpatul rămâne sub controlul personalului de pază al închisorii pe durata înfățișării și ar putea să nu mai aprecieze corect rolul judecătorului de „*arbitru neutru*”;

- ar putea avea un efect „*dezumanizant*”, împiedicând capacitatea judecătorului de a face acele determinări bazate pe evaluarea credibilității inculpatului;

- în general, judecătorul ar putea avea mai puține informații pe care să se bazeze decizia sa (e.g. competență, credibilitate etc.) dacă inculpatul apare doar pe un monitor. În acest sens, indicațiile non-verbale, cum ar fi expresiile, privirea, postura și gesturile ar putea să nu fie transmise complet și precis prin tehnologia video. Cu alte cuvinte, percepția generală a judecătorului asupra inculpatului ar putea fi afectată prin vizionarea inculpatului doar prin mijloace video; de exemplu, inculpatul poate fi agitat din cauza prezenței camerei focusate asupra sa, fapt ce conduce la o reflectare a acestei nervozități asupra comportamentului său și, în final, la

⁵ Cauza Zagaria c. Italiei, para.29, Deciziei din 27.11.2007, nepublicată, Internet apud C. Bârsan, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole, ediția 2, Ed. C.H. Beck, bucurești, 2010, p.552

afectarea percepției judecătorului asupra credibilității sale⁶.

Aceeași autori amintesc că, în contextul acestor riscuri, dreptul de a fi prezent fizic în fața instanței poate fi contrabalansat, în contextul jurisprudenței Curții europene a drepturilor omului - CEDO bazate *pe principiul necesității și al proporționalității*, de alte interese importante concurente, cum ar fi durata procedurilor și securitatea sau ordinea publică⁷. Chiar și așa, este esențial ca modalitățile de videoconferință să nu poată compromite esența participării inculpatului în fața instanței de judecată⁸.

2. De asemenea, legat de esența participării inculpatului în fața instanței, menționăm că, în Italia, a fost urmat un raționament similar pentru a justifica, din perspectiva necesității și a proporționalității, dispozițiile care permit "*participarea la distanță*" la proces în anumite cazuri specifice (articolul 146-bis din normele de punere în aplicare a *Codului de procedură civilă*). În acest sens, în anul 1999, Curtea Constituțională din Italia, prin Decizia nr. 342 din 22 iulie 1999, a reținut aceste dispoziții în conformitate cu art. 24 din *Constituție*, cel care prevede, printre altele, că orice persoană poate acționa în justiție pentru a-și proteja drepturile și interesele legitime, respectiv că dreptul la apărare este un drept inviolabil în fiecare stare și nivel al procedurilor [alin. (1) și (2)].

În argumentarea deciziei sale, curtea de contencios constituțional italian a arătat că prezența fizică, într-adevăr, nu este singura modalitate de a garanta exercitarea efectivă a dreptului la apărare, ci este necesar, mai degrabă, să se asigure o "*participare personală și conștientă*" la proces. De aceea, aceasta a statuat că este esențial ca tehnologia utilizată să garanteze o astfel de "*participare conștientă*", tocmai în vederea asigurării unei interacțiuni active a inculpatului cu persoanele din sala de judecată.

Prin urmare, în aceste condiții, se pune problema asigurării garanțiilor din dreptul nostru intern pentru realizarea efectivă a audierilor, putând fi imaginate situații când audierile nu ar putea fi efectuate în mod corespunzător din cauza conexiunilor slabe sau a lipsei acestora (în relația penitenciară-instanțe) ori chiar din cauza sistemelor tehnice actuale care nu permit un/o sunet/imagie clară. De asemenea, pot fi avute în vedere situații când același penitenciar va trebui să asigure audierea mai multor persoane,

⁶ Treadway Johnson M. - Wiggins E.C. *Videoconferencing in criminal Proceeding, Legal and Empirical Issues and Directions for Research*, in *Law & Policy*, vol. 28, nr. 2, 2006, p.211-216.

⁷ A se vedea: ECtHR, *Marcello Viola v. Italy*, no. 45106/04, 5 octombrie 2006, § 64; ECtHR, *Sevastyanov v. Russia*, no. 37024/02, 22 aprilie 2010, § 72; ECtHR, *Shulepov v. Russia*, 15435/03, 26 iunie 2008, § 35; ECtHR, *Zagaria v. Italy*, no. 58295/00, 27 noiembrie 2007 para. 29.

⁸ Treadway Johnson M. - Wiggins E.C., *op. cit.*, p. 211-216

în același timp, în cadrul unor proceduri derulate la instanțe diferite.

Astfel, în acest context, așa cum se reține și în doctrină, asistența juridică va fi asigurată de avocatul ales sau desemnat din oficiu care va trebui să fie prezent la instanță, în sala de judecată, unde urmează să i se asigure condiții adecvate pentru pregătirea apărării⁹. Prin urmare, nu se reține o prezență a avocatului la sediul penitenciarului alături de condamnat.

În aceste condiții, așa cum se amintea anterior și în doctrina de drept comparat, utilizarea audierii prin videoconferință ar putea diminua capacitatea avocatului de a-l asista/reprezenta pe inculpat, în sensul în care avocatul nu poate fi prezent în același timp atât în sala de judecată cu celelalte părți, cât și în penitenciar cu inculpatul. În acest context, apreciem că ar putea fi dificil pentru inculpat să comunice cu avocatul în cursul procedurii cu privire la anumite aspecte, aspect ce ar putea conduce din nou la afectarea dreptului la apărare.

Prin urmare, trebuie să existe, pe de o parte, unele garanții procedurale care să poată contrabalansa lipsa prezenței fizice a avocatului alături de condamnat, iar, pe de altă parte, trebuie să ofere garanții în vederea asigurării confidențialității convorbirii între condamnat și avocat. Și în jurisprudența curții europene (*Cauza Grigoryevskikh împotriva Rusiei*, 2009, para. 83) s-a arătat că inculpatul trebuie să poată urmări procedura și să fie audiat fără impedimente tehnice și să aibă o comunicare efectivă și confidențială cu un avocat. Curtea a mai reținut că dreptul acuzatului de a comunica cu avocatul fără riscul de a fi ascultat de un terț este una dintre cerințele de bază ale unui proces echitabil în temeiul articolului 6 § 3 litera (c) din Convenție. Dacă un avocat nu ar putea vorbi cu clientul sau fără supraveghere și fără a putea primi instrucțiuni confidențiale, asistența acestuia și-ar pierde o mare parte din utilitate, în timp ce scopul convenției este de a proteja drepturi concrete și efective¹⁰.

Totodată, legat de prezența avocatului, trebuie să menționăm, cu titlu de exemplu, că, potrivit art. 706-71 din *Codul de procedură francez*; „În scopul aplicării dispozițiilor alineatelor precedente, dacă persoana este asistată de un avocat sau de un interpret, aceștia pot fi prezenți la magistratul, instanța sau comisia competentă sau la persoana în cauză (la centrul de detenție). În primul caz, persoana trebuie să poată vorbi cu avocatul, în mod confidențial, utilizând telecomunicațiile audiovizuale. În al

⁹ L.A. Postelnicu, C.C. Meceanu, în M. Udriou (coord.), *Codul de procedură penală comentat*, Ed. C.H. Beck, București, 2023, p. 3727.

¹⁰ *Cauza Sakhnovskii împotriva Rusiei [GC]*, 2010, para. 97, 102 și 104; *Cauza Medvedev împotriva Rusiei*, 2017, para. 30; *Cauza Zagaria c. Italiei*, 2007

doilea caz, o copie a întregului dosar trebuie pusă la dispoziția acestuia la sediul de detenție, cu excepția cazului în care i s-a dat deja o copie a dosarului respectiv. În cazul în care aceste dispoziții se aplică în timpul unei audieri, audierea trebuie să aibă loc în condiții care să garanteze dreptul persoanei de a prezenta propriile observații."

În mod evident, o astfel de normă prezintă o mai mare claritate și previzibilitate din perspectiva garantării respectării dreptului la apărare al persoanei aflate în stare de deținere. În aceste condiții, apreciem că propunerea inițiatorilor trebuie să facă mențiune de faptul că audierea prin videoconferință se va realiza doar în măsura în care condițiile tehnice permit o astfel de audiere și dacă această modalitate nu este de natură să încalce persoanei deținute dreptul la apărare¹¹. De altfel, așa cum s-a reținut și în jurisprudența CEDO, acustica slabă în sala de judecată și dificultățile de auz ar putea da naștere unei atingeri aduse în temeiul articolului 6 (*Cauza Stanford c. Regatului Unit*, 1994, para 26 și 29).

În acest context, trebuie să menționăm că, potrivit dispozițiilor art.53 din *Constituția României, republicată* : (1) *Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav.*"

Așadar, orice limitare a unor drepturi fundamentale în vederea desfășurării instrucției penale poate fi realizată numai dacă aceasta este expres prevăzută în lege. Or, prevederea condiției „numai când instanța dispune acest lucru” nu poate fi suficientă din perspectiva caracterului suficient al reglementării. De aceea, în acord cu cele arătate la lit. e.) apreciem că ar fi putut fi avută în vedere următoarea formă a alin. (2¹) și (8) din cuprinsul art. 597 din *Codul de procedură penală*:

„(2¹) De asemenea, condamnatul aflat în stare de detenție sau internat într-un centru educativ participă la judecată în vederea rezolvării situațiilor reglementate în prezentul titlu prin intermediul videoconferinței, la locul de deținere, în prezența apărătorului ales sau numit din oficiu și, după caz, și a interpretului, numai în măsura în care instanța dispune acest lucru și condițiile tehnice de realizare a videoconferinței asigură exercitarea deplină și efectivă a dreptului la apărare a celui aflat în stare de detenție

¹¹ De altfel, Curtea europeană a arătat ca autoritățile interne trebuie să furnizeze motive suficiente dacă decid că un inculpat va participa la audieri prin videoconferință (este adevărat, în lipsa consimțământului său), a se vedea *Cauza Medvedev c. Rusiei*, 2017, para. 30.

sau, după caz, internat într-un centru educativ".

(8) *Judecarea contestației la hotărârea primei instanțe se face în ședință publică, cu citarea persoanei condamnate. Decizia instanței prin care se soluționează contestația este definitivă. Prevederile alin. (2), (2¹) și (5) se aplică în mod corespunzător.*"

O astfel de abordare ar permite menținerea, în continuare, a regulii conform căreia este necesară prezența fizică a condamnatului aflat în stare de detenție sau internat într-un centru educativ la sediul instanței. Cu toate acestea, în mod alternativ, instanța poate aprecia, în măsura în care măsurile tehnice permit derularea ședinței de judecată prin videoconferință, o modalitate alternativă de desfășurare a ședinței. Această formă prezintă avantajul unei variante de text ce asigură un compromis între obiectul inițiativei legislative și necesitatea respectării unor drepturi fundamentale, drepturi care ar fi restrânse nejustificat prin raportare la forma adoptată de Senat.

3. În subsidiar, în lumina acestor considerații oferite, apreciem că finalitatea urmărită de prezenta inițiativă legislativă - cea privind diminuarea costurilor cu transportul deținuților, respectiv degrevarea instanțelor de judecată - nu poate fi invocată cu prioritate față de necesitatea respectării unor drepturi fundamentale, așa cum sunt dreptul la apărare sau accesul liber la justiție al persoanelor deținute. De altfel, în analiza testului proporționalității unei măsuri, reliefarea caracterului necesar al ingerinței, ca parte componentă a legitimității, va privi oportunitatea (adică existența unei legături raționale între ingerință și scopul legitim urmărit), necesitatea (existența unei alternative mai puțin restrictive pentru atingerea efectivă a scopului legitim urmărit), respectiv proporționalitatea *stricto sensu* (existența unui just echilibru între ingerința în dreptul fundamental și realizarea scopului urmărit)¹².

Cu privire la necesitatea măsurii, testul necesității verifică existența altor măsuri oportune, mai puțin intruzive pentru dreptul protejat decât măsura contestată și aptă să realizeze scopul legitim urmărit la același nivel, din punct de vedere calitativ, cantitativ și cu respectarea previziunii¹³. Prin urmare, pe de o parte, trebuie să existe măsuri alternative care să îndeplinească scopul legitim cel puțin la fel de eficient ca măsurile

¹² Pentru o analiză mai amplă a testului proporționalității, a se vedea și T. Papuc, *Principiul proporționalității*, Teorie și jurisprudență Curtii de la Strasbourg, Ed. Solomon, 2019.

¹³ A se vedea Aharon Barak, *Proportionality: constitutional rights and their limitations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, pp. 321 și 323 apud T. Papuc, op. cit., p. 120.

contestate, iar, pe de alt parte, măsurile alternative să limiteze dreptul în discuție într-o măsură mai mică¹⁴.

În acest context, legiuitorul are obligația ca în procesul de elaborare a unui act normativ să analizeze existența unor eventuale mijloace subsidiare, care să răspundă cu aceeași eficiență scopului urmărit, în acest caz: degrevarea instanțelor, respectiv o mai bună eficientizare a resurselor materiale.

În acest context, trebuie să amintim, cu titlu de exemplu, că legiuitorul delegat prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 18/2016 pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, precum și pentru completarea art. 31 alin. (1) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară*, a introdus un nou articol la finalul Titlului V. *Executarea hotărârilor penale*, art. 601¹ (Soluționarea cererilor fictive), cu următorul conținut: „*Cererile prevăzute de prezentul titlu în privința cărora rezultă că nu privesc o persoană condamnată determinată ori formulate împotriva unei persoane care nu poate fi determinată, precum și cererile formulate în numele unei persoane condamnate, fără mandat din partea acesteia, dat în condițiile legii, sunt inadmisibile.*”

La fel de bine, cele două obiective declarate de inițiatori pot fi realizate și printr-o mai fermă aplicare a legii în cazul cererilor care nu sunt formulate cu bună-credință de către persoanele aflate în stare de deținere. De asemenea, trebuie analizată și modalitatea suportării cheltuielilor judiciare în cazul retragerii sau formulării cu rea-credință a unor astfel de cereri.

4. Nu în ultimul rând, mai trebuie să menționăm faptul că, deși o astfel de modalitate de audiere a funcționat pe durata pandemiei COVID-19, aceasta nu conduce, în mod automat, la „oportunitatea” extinderii unei astfel de procedurii și în condiții de viață normală. Așa cum s-a menționat și în cuprinsul *Legii nr. 114/2021 privind unele măsuri în domeniul justiției în contextul pandemiei de COVID-19*, utilizarea audierii prin videoconferință ca regulă a fost dată de necesitatea împiedicării răspândirii virusului SARS-COV-2 în mediul carceral. De altfel, și Curtea europeană a reținut în *Cauza Alppi c. Finlanda* (2023, para. 21-22) că utilizarea unui link video a servit

¹⁴ Debutul folosirii testului necesității n jurisprudența CtEDO a fost marcat de deciziile *Glor c. Elvetiei* (Hotărârea din 30 aprilie 2009, para. 94) și *Nada c. Elvetiei* (Hotărârea din 19 septembrie 2012, para. 183).

scopului legitim de a reduce răspândirea COVID-19. Însă, așa cum se reliefează și în cuprinsul art. 53 din *Constituția României, republicată*, exercitarea unor drepturi poate fi limitată temporar pentru anumite rațiuni, însă nu poate fi afectată sub nicio formă substanța acestora.

Or, apreciem că prin prezenta propunere se urmărește tocmai transformarea unei situații în care a operat o restrângere temporară a unor drepturi fundamentale (cauzată de intervenția unei situații excepționale) într-o variantă care afectează însăși substanța dreptului la apărare și a accesului liber la justiție.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Ilie - Gavril BOLOJAN

PRIM-MINISTRU



Domnului deputat Sorin - Mihai Grindeanu
Președintele Camerei Deputaților