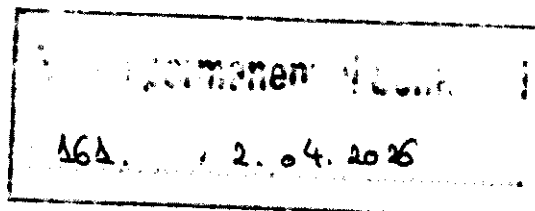




PRIM MINISTRU



**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 *propunerea legislativă pentru reglementarea, autorizarea și protecția activităților de natură sexuală*, inițiată de domnul deputat PNL Ion Iordache și un grup de parlamentari PNL, PSD (**Bp. 24/2026**).

### **I. Principalele reglementări**

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare crearea cadrului juridic privind exercitarea activităților de natură sexuală desfășurate de persoane fizice autorizate, precum și procedurile de autorizare și de control aferente acestora.

În acest sens, inițiativa legislativă reglementează, în principal, forma de exercitare a activității, procedura de autorizare, obligațiile administrative și fiscale, suspendarea și retragerea acordului de funcționare, examinarea medicală obligatorie, autorizația sanitară de funcționare a spațiului, consilierea psihologică, drepturile și obligațiile atât ale persoanelor fizice autorizate, cât și a beneficiarilor, răspunderi și sancțiuni.

## II. Observații

1. Supunem atenției *Convenția pentru reprimarea traficului cu ființe umane și a exploatarei prostituției altuia*, adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la data de 02.12.1949, la care România a aderat prin *Decretul 482/10.12.1954*<sup>1</sup>. Acest tratat reprezintă un instrument internațional fundamental care a consolidat instrumentele internaționale anterioare referitoare la traficul de femei și copii, având ca scop abolirea formelor de exploatare sexuală și organizarea prostituției de către terți.

Convenția în discuție este explicită în sensul încercării de limitare a acestui flagel, considerând că prostituția și relele care o însoțesc, printre care traficul cu ființe umane, sunt incompatibile cu demnitatea și valoarea persoanei umane și pun în pericol bunăstarea individului, familiei și a comunității. Convenția în discuție a fost urmată de instrumente mai moderne, precum *Protocolul privind prevenirea, reprimarea și pedepsirea traficului de persoane* (*Protocolul Palermo*, 2000) și *Convenția Consiliului Europei privind lupta împotriva traficului de ființe umane*, care extind definiția traficului la munca forțată și alte forme de exploatare.

Mai mult, evidențiem și faptul că *Directiva (UE) 2011/36 a Parlamentului European și a Consiliului din 5 aprilie 2011 privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia, precum și de înlocuire a Deciziei-cadru 2002/629/JAI a Consiliului* stabilește cadrul juridic principal în acest domeniu. Aceasta a fost modificată prin *Directiva (UE) 2024/1712*<sup>2</sup>, care consolidează măsurile de prevenire și introduce obligații suplimentare pentru statele membre privind reducerea cererii care favorizează exploatarea persoanelor traficate.

Rapoartele periodice ale Comisiei Europene privind progresele înregistrate în combaterea traficului de persoane evidențiază faptul că exploatarea sexuală rămâne cea mai frecventă formă de trafic de persoane în Uniunea Europeană. Potrivit raportului Comisiei Europene privind progresele înregistrate în lupta împotriva traficului de persoane (de

---

<sup>1</sup> privind aderarea Republicii Populare Române la *Convenția pentru reprimarea traficului cu ființe umane și a exploatarei prostituției altuia și la Protocolul de încheiere*, adoptate de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 2 decembrie 1949

<sup>2</sup> a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iunie 2024 de modificare a Directivei 2011/36/UE privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia

exemplu, raportul publicat în 2022), majoritatea victimelor identificate sunt femei și fete exploatare sexual. Raportul subliniază că cererea pentru servicii sexuale provenite din exploatare reprezintă unul dintre factorii care stimulează traficul de persoane.

Grupul de experți privind lupta împotriva traficului de persoane (GRETA), organism al Consiliului Europei care monitorizează implementarea *Convenției Consiliului Europei privind combaterea traficului de persoane*, a evidențiat în mai multe rapoarte de evaluare faptul că legalizarea sau reglementarea prostituției nu elimină riscul exploatării și nu împiedică infiltrarea rețelelor de criminalitate organizată în industria sexului. Rapoartele GRETA arată că identificarea victimelor este adesea dificilă în sistemele în care prostituția este legalizată, deoarece victimele pot apărea formal ca lucrători sexuali independenți.

Raportul global privind traficul de persoane (Global Report on Trafficking in Persons), publicat periodic de Oficiul Națiunilor Unite pentru Droguri și Criminalitate (UNODC), indică faptul că exploatarea sexuală rămâne una din cele mai răspândite forme de trafic de persoane la nivel global. Rapoartele UNODC evidențiază, totodată, faptul că piețele profitabile pentru servicii sexuale pot crea stimulente economice pentru rețelele de trafic de persoane.

2. În contextul legalizării prostituției, autoritățile pot întâmpina dificultăți în a distinge între activitatea voluntară și situațiile de exploatare. Victimele traficului pot fi constrânse să declare că desfășoară activități în mod voluntar, pot avea documente aparent valide sau pot fi supuse unor forme de control economic și psihologic care nu sunt imediat vizibile pentru autorități.

Din datele relaționate victimelor traficului de persoane înregistrate în Sistemul Integrat de Evaluare și Monitorizare a Victimelor rezultă faptul că aproximativ 35% din victimele identificate anual ajung să intre în trafic și exploatare cu oferte de recrutare sau promisiuni din zona practicării prostituției ori pornografiei prin sisteme informatice. În acest context, apreciem că, în ipoteza legalizării acestei practici, numărul persoanelor care vor alege să practice această meserie și care ar putea deveni sclavi ai sistemului prostituției legale ar fi mult mai ridicat.

3. Din perspectiva impactului pe care legalizarea prostituției l-ar avea asupra infracțiunii de proxenetism din *Codul penal* român se impun unele precizări:

În acele state europene în care activitatea de practicare a prostituției este legalizată se poate observa că infracțiunea de proxenetism are o configurație care se axează pe elementul lipsei de voință a victimei sau pe obținerea de foloase de pe urma practicării prostituției. A se vedea, în acest sens, art. 181 a din *Codul penal german*, art. 216 din *Codul penal austriac* etc.

Legea penală română incriminează însă infracțiunea de proxenetism și în acele situații în care determinarea sau înlesnirea practicării prostituției ori obținerea de foloase patrimoniale de pe urma practicării prostituției de către una sau mai multe persoane se realizează chiar și în lipsa unui element de constrângere.

În acest context, o soluție legislativă precum cea propusă ar pune infracțiunea prevăzută la art. 213 din *Codul penal* într-o situație complicată.

De exemplu, *de lege lata*, determinarea/convingerea unei persoane la practicarea prostituției constituie infracțiunea de proxenetism chiar dacă victima decide de bunăvoie să se prostitueze. Este dificil de acceptat că o astfel de conduită va mai putea constitui infracțiune odată cu legalizarea prostituției, deoarece, în acest mod, prostituția ar deveni o activitate lucrativă ca oricare alta, astfel încât o terță persoană nu poate fi trasă la răspundere penală pentru că a îndemnat-o pe o alta să muncească în mod legal.

Situația este similară și în privința celorlalte modalități alternative de săvârșire, cum ar fi situația celui care pune la dispoziție spațiul necesar în vederea practicării prostituției.

Cu toate acestea, trebuie avut în vedere că, chiar și prin reglementare, prostituția nu va deveni integral „*la vedere*”, activități clandestine de acest fel urmând cu certitudine să continue să mai existe.

Drept urmare, dintre cele două abordări posibile, fiecare prezintă anumite neajunsuri:

a. Renunțarea totală (dezincriminarea) la proxenetismul fără constrângere [prin abrogarea art. 213 alin. (1) din *Codul penal*], care va lăsa în afara răspunderii penale activități calificate astăzi drept proxenetism, abordare în opinia noastră inacceptabilă, fiindcă (după cum

precizam anterior) legalizarea prostituției nu va face ca astfel de practici să înceteze să mai existe;

b. Modificarea art. 213 alin. (2) din *Codul penal* și redefinirea activității de practicare a prostituției prin excluderea formelor legale ale acesteia - cu scopul de a face ca determinarea sau înlesnirea practicării prostituției ori obținerea de foloase patrimoniale de pe urma practicării prostituției să constituie infracțiunea de proxenetism doar dacă practicarea prostituției se referă la modalitatea nereglementată a acesteia - prezintă riscul de a contribui la proliferarea, în mod mascat, a fenomenului. De exemplu, proxeneții vor putea să obțină banii aparent legal, prin contracte de închiriere a spațiului în care se practică activitățile sexuale ori prin diverse convenții de prestare a anumitor servicii către persoana fizică autorizată, ca formă de exercitare a activității.

În lumina celor arătate anterior, implicațiile unei astfel de abordări sunt de natură să șubrezească eforturile naționale în privința luptei împotriva acestor forme de criminalitate.

4. Având în vedere că, potrivit art. 3 din propunerea legislativă, în domeniul de aplicare a prevederilor propuse intră și punerea la dispoziție, administrarea și intermedierea de spații fizice destinate desfășurării activităților de natură sexuală, evidențiem faptul că este neclar în temeiul căror criterii este realizată distincția dintre înlesnirea practicării prostituției și activitățile autorizate menționate anterior.

În același timp, precizăm că este neclar modul în care va putea fi delimitată obținerea de foloase de pe urma practicării prostituției de perceperea unui procent din încasări cu titlu de chirie, în baza unui raport contractual formal de acordare a suportului logistic.

Din acest punct de vedere, considerăm că delimitarea înlesnirii sau a obținerii de foloase de pe urma prostituției de simpla colaborare formalizată prin intermediul dispozițiilor propunerii supuse atenției devine o problemă probatorie complexă.

Totodată, considerăm că implementarea prevederilor art. 13 alin.(2) din proiectul de act normativ (potrivit căroră consilierea psihologică "*are scop preventiv și vizează menținerea echilibrului emoțional și prevenirea formelor de abuz și exploatare*") nu este de natură să producă efectele juridice preconizate de inițiatori, în sensul că nu creează un mecanism eficient prin care să fie prevenite formele de abuz și exploatare specifice faptelor incriminate de *Codul penal*.

Prin urmare, în absența unor criterii clare privind intermedierea, punerea la dispoziție sau administrarea de spații fizice și a unor mecanisme reale de identificare a vulnerabilității victimelor, există riscul ca fenomenul de exploatare a omului de către om să fie formal autorizat, deși acestea se află în una dintre situațiile prevăzute la art. 210 alin. (1) lit.a)-c) din *Codul penal*.

5. Activitatea care se preconizează a fi reglementată prin prezenta propunere legislativă ar putea fi calificată ca fiind contrară prevederilor art. 1 alin. (3) din *Constituția României, republicată*, fiind susceptibilă să aducă atingere valorii constituționale fundamentale reprezentate de demnitatea umană.

În jurisprudența sa constantă, Curtea Constituțională a statuat că art.1 alin. (3) din *Constituție* consacră caracterul de stat de drept, democratic și social al României, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate. Curtea a arătat că acest text constituțional constituie o reglementare de principiu, care reprezintă cadrul axiologic pe care se întemeiază întregul sistem constituțional și pe care se grefează toate celelalte norme ale *Constituției* (a se vedea, în acest sens, *Decizia Curții Constituționale nr. 350/2015*).

De asemenea, Curtea Constituțională a reținut că drepturile și libertățile fundamentale reprezintă expresia juridică a demnității umane, iar libera dezvoltare a personalității umane se află într-o legătură directă cu aceasta (*Decizia Curții Constituționale nr. 465/2019*).

Totodată, Curtea a arătat că libera dezvoltare a personalității umane cuprinde atât o dimensiune activă, exprimată prin libertatea de acțiune, cât și o dimensiune pasivă, menită să asigure respectarea sferei personale a individului și protejarea elementelor constitutive ale personalității acestuia (a se vedea *Decizia Curții Constituționale nr. 80/2014*).

În același sens, Curtea Constituțională a statuat că desconsiderarea principiilor subiective care caracterizează ființa umană este contrară demnității umane, făcând trimitere la formula obiect–subiect consacrată în jurisprudența Tribunalului Constituțional Federal german în analiza conceptului de demnitate umană. Potrivit acestei concepții, cadrul normativ nu poate trata persoana ca pe un simplu obiect al reglementării sau al unor interese exterioare, ci trebuie să îi respecte statutul de subiect

de drept și de titular al demnității inerente (a se vedea *Decizia Curții Constituționale nr. 498/2018*).

De asemenea, trebuie avut în vedere că jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului a statuat că însăși esența Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale o reprezintă respectul pentru demnitatea și libertatea umană (*Hotărârea pronunțată în Cauza Pretty împotriva Regatului Unit*, paragraful 65), iar orice atingere adusă demnității umane afectează însăși substanța drepturilor garantate de *Convenție* (*Hotărârea pronunțată în Cauza R.S. împotriva Ungariei*, paragraful 34).

În același sens, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a statuat că ordinea juridică a Uniunii Europene urmărește în mod fundamental respectarea demnității umane ca principiu general de drept (*Hotărârea pronunțată în Cauza C-36/02 Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH*, paragraful 34), iar tolerarea unor practici care ar conduce la instrumentalizarea persoanei ar echivala cu nerespectarea demnității și libertății acesteia (*Hotărârea pronunțată în Cauza C-13/94 P împotriva S și Cornwall County Council*, paragraful 22).

Față de cele expuse, apreciem că instituirea unui cadru normativ care permite desfășurarea activităților de natură sexuală, chiar și în ipoteza în care acestea sunt prezentate ca fiind voluntare, ridică serioase probleme de compatibilitate cu principiul constituțional al demnității umane și cu exigențele de protecție a drepturilor fundamentale ale persoanei.

6. Totodată, semnalăm că trebuie avute în vedere și prevederile art.26 alin. (2) din *Constituția României, republicată*, potrivit cărora persoana fizică are dreptul să dispună de ea însăși, dacă nu încalcă drepturile și libertățile altora, ordinea publică sau bunele moravuri.

7. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a arătat că incriminarea faptelor de prostituție și proxenetism reprezintă inclusiv îndeplinirea obligațiilor internaționale asumate de statul român prin aderarea la *Convenția pentru reprimarea traficului de ființe umane și a exploatarea prostituției altuia*, adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 2 decembrie 1949 (*Decizia Curții Constituționale nr. 21/2002*). În preambulul acestei convenții se arată în

mod expres că prostituția și traficul de persoane în vederea prostituției sunt incompatibile cu demnitatea și valoarea persoanei umane și pun în pericol bunăstarea individului, a familiei și a comunității.

De altfel, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mod constant asupra constituționalității incriminării prostituției și proxenetismului, subliniind că, pentru prevenirea și combaterea fenomenului, nu este suficientă incriminarea proxenetismului, fiind justificată și sancționarea practicării prostituției, în considerarea implicațiilor sociale și morale ale acestui fenomen (a se vedea *Decizia Curții Constituționale nr. 74/1996* și *Decizia nr. 106/1996*).

În raport cu aceste considerente, semnalăm că prezenta propunere legislativă instituie posibilitatea desfășurării activităților de natură sexuală sub forma persoanei fizice autorizate, care, potrivit reglementării propuse, ar putea desfășura activitatea fie individual, fie împreună cu alte persoane angajate în baza unui contract individual de muncă, în condițiile *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale, cu modificările și completările ulterioare*.

Or, în materia contractelor, dreptul comun îl constituie *Codul civil*, care stabilește la art. 1.179 alin. (1) condițiile esențiale pentru validitatea unui contract, printre care existența unui obiect determinat și licit, precum și a unei cauze licite și morale. Totodată, potrivit art. 1.236 alin.(1) și (3) din *Codul civil*, cauza contractului trebuie să fie licită și morală, fiind considerată imorală atunci când este contrară bunelor moravuri.

În acest context, apreciem că simpla reglementare juridică a unei activități situate în mod tradițional în sfera bunelor moravuri nu poate conduce, prin ea însăși, la transformarea acesteia într-o activitate morală sau licită. Evoluția standardelor morale la nivelul unei societăți reprezintă un proces complex și gradual, determinat de schimbări sociale și culturale profunde, iar nu exclusiv de intervenția normativă a legiuitorului.

8. Totodată, semnalăm faptul că, din analiza art. 21 alin. (1) și (2) lit.g) din propunerea legislativă, coroborat cu prevederile art. 22 alin. (2) lit. c) din proiectul de act normativ, rezultă faptul că elementele privitoare la răspunderea contravențională a persoanelor fizice autorizate, precum și a beneficiarilor, urmează să fie reglementate prin norme metodologice.

O astfel de prevedere este de natură a afecta grav previzibilitatea și coerența textului de lege, cu consecințe nefavorabile în ceea ce privește aplicarea dispozițiilor incidente. Tot astfel, prin raportare la art. 21 alin.(3), respectiv art. 22 alin. (3) din propunerea legislativă, cuantumul sancțiunii contravenționale s-ar reglementa tot prin norme metodologice, deși sancțiunea reprezintă un element esențial în materie contravențională.

Aceeași critică subzistă și în cazul prevederilor art. 24 alin. (2) din inițiativa legislativă parlamentară, în ceea ce privește procedura de constatare, aplicare și contestare a sancțiunilor contravenționale.

9. Referitor la art. 22 alin. (4) din propunerea legislativă, semnalăm, pe de o parte, faptul că textul propus nu stabilește cu claritate cine sesizează organele de urmărire penală, iar, pe de altă parte, faptul că nu are corespondent în cuprinsul art. 21, deși faptele contravenționale regăsite în cuprinsul acestuia pot întruni elementele constitutive ale unei infracțiuni.

10. În ceea ce privește art. 25 alin. (1), coroborat cu prevederile art.24 alin. (1) din propunerea legislativă, semnalăm că ar fi fost necesară includerea în lista autorităților publice și a Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, având în vedere competența de constatare și sancționare a contravențiilor de către personalul desemnat din cadrul autorităților administrației publice locale.

Referitor la art. 25 alin. (2) lit. g), precizăm că persoanele fizice care desfășoară activități economice organizate sub formă de persoană fizică autorizată (PFA) în temeiul dispozițiilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderi individuale și întreprinderile familiale, cu modificările și completările ulterioare*, se supun tratamentului fiscal aplicabil veniturilor din activități independente. Acestea sunt reglementate de prevederile Titlului IV - *"Impozitul pe venit"* și Titlului V *"Contribuții sociale obligatorii"* din *Legea nr.227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare*.

De asemenea, prevederile titlurilor menționate anterior reglementează obligațiile fiscale, inclusiv cu privire la calculul, declararea și plata acestora.

11. Deosebit de cele de mai sus, arătăm că textul propunerii analizate nu se integrează în ansamblul legislației în vigoare, necuprinzând dispoziții exprese de corelare, modificare sau derogare față de reglementările incidente din Codul penal (în special cele privind proxenetismul), precum și față de alte acte normative conexe în materia ordinii publice, sănătății publice și/sau fiscalității. Or, în absența unor intervenții legislative explicite, există riscul apariției unor paralelisme, suprapuneri sau conflicte normative, contrar exigențelor art. 13–16 și art.17 din *Legea nr. 24/2000*, privind integrarea actului normativ în sistemul legislației și evitarea incoerențelor.

Totodată, reglementarea propusă este formulată, în numeroase dispoziții, într-un mod excesiv de general și declarativ, fără stabilirea unor criterii clare, a unor mecanisme procedurale detaliate sau a unor repere normative suficiente care să permită aplicarea efectivă a legii. Noțiuni esențiale sunt definite larg, iar competențele autorităților sunt conturate generic, fără delimitări operaționale precise.

În aceste condiții, aplicarea reglementării devine dificilă, iar implementarea acesteia riscă să fie chiar imposibilă, în lipsa unor clarificări suplimentare.

Or, potrivit principiilor consacrate de *Legea nr. 24/2000*, actul normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și aplicabile, redactate într-o manieră clară, precisă și previzibilă. În forma actuală, proiectul nu oferă garanții suficiente sub aspectul previzibilității și al fezabilității aplicării sale, fiind necesară o revizuire substanțială pentru asigurarea coerenței și a caracterului efectiv al normelor propuse.

12. Referitor la conținutul instrumentului de motivare a soluțiilor preconizate prin prezenta propunere, semnalăm că din analiza *Expunerii de motive* rezultă că aceasta nu respectă cerințele prevăzute de art. 6 alin.(1) și (2) precum și art. 31 alin. (1) din *Legea nr.24/2000*. Astfel, era necesară justificarea în *Expunerea de motive*, în mod punctual și temeinic a soluțiilor normative propuse, cu redarea cerințelor care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi.

De asemenea, nu sunt prezentate informații privind consultările realizate în procesul de elaborare a propunerii legislative, activitățile de informare publică ori măsurile de implementare și modificările instituționale pe care aplicarea reglementării le-ar presupune.

În același sens, documentul de motivare nu cuprinde referiri la concluziile unor studii, lucrări de cercetare sau evaluări statistice care să fundamenteze soluțiile legislative propuse, nici la documente de politici publice pentru a căror implementare ar fi elaborată inițiativa legislativă. Or, potrivit art. 6 alin. (4) din *Legea nr. 24/2000*, actele normative cu impact asupra domeniilor social, economic și de mediu, asupra bugetului general consolidat sau asupra legislației în vigoare trebuie elaborate pe baza unor documente de politici publice aprobate de Parlament sau de Guvern.

În acest context, observăm că lipsa unei fundamentări temeinice a soluțiilor legislative propuse este de natură să afecteze calitatea reglementării, fiind relevante în acest sens considerentele Curții Constituționale reținute, între altele, prin *Decizia nr. 682/2012*, potrivit căreia absența unei fundamentări reale a actului normativ poate determina încălcarea prevederilor art. 1 alin. (5) din *Constituție, privind principiul legalității*. Totodată, sunt incidente și considerentele dezvoltate în jurisprudența constituțională ulterioară, inclusiv prin *Decizia nr. 139/2019*.

### III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

 **Ilie Gavril BOLOJAN**  
**PRIM-MINISTRU**

**Domnului senator Mircea ABRUDEAN**  
**Președintele Senatului**