



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 modificarea și completarea Legii nr.26/2024 privind ordinul de protecție, cu modificările și completările ulterioare*, inițiată de doamna deputat neafiliat Raisa Enachi (Bp.599/2025).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare completarea *Legii nr.26/2024 privind ordinul de protecție, cu modificările și completările ulterioare*, propunându-se, în principal:

- definirea clară a riscului iminent de violență, chiar dacă victima refuză să recunoască, minimalizează sau nu dorește formularea unei plângeri ori cereri;
- instituirea obligației polițistului de a emite ordin de protecție provizoriu, chiar și în lipsa unei cereri exprese a victimei;
- introducerea posibilității reținerii pentru 24 de ore a agresorului în situații de risc iminent de violență gravă;
- stabilirea răspunderii disciplinare și, după caz, penale pentru neaplicarea procedurilor legale.

II. Observații

1. Ca o observație generală, precizăm faptul că există o necorelare a aspectelor învederate în cuprinsul *Expunerii de motive*, prin care se justifică demersul legislativ (respectiv cazuistica și datele statistice aferente faptelor din sfera violenței domestice, domeniu care, de altfel, face obiectul *Legii nr. 217/2003 privind prevenirea și combaterea violenței domestice, republicată, cu modificările și completările ulterioare*), cu soluțiile normative propuse ce vizează intervențiile asupra *Legii nr. 26/2024 privind ordinul de protecție, cu modificările și completările ulterioare*, act normativ care urmărește protejarea victimelor conduitelor violente ce nu se circumscriu noțiunii de violență domestică.

Astfel, în cuprinsul *Expunerii de motive* se menționează faptul că *Legea nr.26/2024* reprezintă cadrul fundamental pentru protecția victimelor violenței domestice și prevenirea situațiilor de risc iminent. Instrumentul de motivare cuprinde, totodată, o serie de date statistice cu privire la emiterea de ordine de protecție ca urmare a săvârșirii unor acte de violență domestică, precum și mențiunea potrivit căreia victimele violenței domestice nu au întotdeauna curajul de a solicita ordin de protecție provizoriu, acestea fiind copleșite de frică.

Cu privire la aceste din urmă aspecte, inițiatorul propunerii legislative critică faptul că legislația în vigoare nu conține prevederi exprese care să permită polițiștilor să emită ordine de protecție provizorii în situația în care victima refuză emiterea unor astfel de ordine sau nu recunoaște săvârșirea actului de violență.

Precizăm faptul că domeniul violenței domestice face obiectul de reglementare al *Legii nr. 217/2003*, iar nu al *Legii nr. 26/2024*, prevederile art. 26 din *Legea nr.26/2024* stabilind în mod expres că „*Situațiile reglementate de Legea nr. 217/2003, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nu intră sub incidența prezentei legi*”.

Astfel, ordinul de protecție reglementat de prevederile *Legii nr. 26/2024* reprezintă un instrument juridic de apărare a vieții, integrității fizice, psihice și a libertății, pe care legiuitorul l-a pus la dispoziția persoanelor care nu puteau beneficia de protecția oferită de *Legea nr.217/2003*, respectiv pentru acele situații în care între victimă și agresor nu există o relație de familie.

Prin urmare, inclusiv din punct de vedere conceptual, anumite soluții propuse de inițiator nu se integrează în mod armonios în cuprinsul *Legii nr. 26/2024*, fiind mai degrabă corespunzătoare domeniului violenței domestice.

2. Referitor la pct.1 din inițiativa legislativă, precizăm că atât *Legea nr. 217/2003*, cât și *Legea nr.26/2024* instituie, printre mecanismele de protecție a victimelor, ordinul de protecție provizoriu, care se emite de către polițiști, respectiv ordinul de protecție care se emite de instanța de judecată.

Astfel, deși prin noțiunea de „*acte de violență*” sunt avute în vedere inclusiv forme de violență psihică, menționăm că legiuitorul a instituit, ca prim mecanism de protecție a victimelor, emiterea ordinului de protecție provizoriu atunci când se constată un risc iminent, care pune în pericol viața, integritatea fizică ori libertatea acesteia.

De asemenea, precizăm că, ulterior, în contextul administrării probelor de instanța de judecată, în cauzele având ca obiect emiterea unui ordin de protecție, vor putea fi analizate și aspectele care vizează integritatea psihică a persoanei.

Așadar, indiferent că vorbim de *Legea nr. 217/2003* sau de *Legea nr. 26/2024*, „*indiciile privind violența psihică*” sunt analizate de instanța de judecată strict în contextul cererii de emitere a unui ordin de protecție, având în vedere că indiciile respective nu generează un risc iminent de pericol.

Mai mult, constatarea unor „*indicii evidente de violență psihică*” reprezintă o activitate complexă, care presupune inclusiv cunoștințe de specialitate, polițistului nerevenindu-i, prin pregătirea specifică sau prin cerințele de ocupare a postului, competențe de specialitate în domeniul evaluării clinice sau psihologice.

În aceste condiții, evidențiem faptul că polițistul nu poate avea, în mod obiectiv, capacitatea necesară pentru a identifica și interpreta în mod cert și calificat, indiciile de violență psihică, atribuție care aparține unor profesioniști cu formare medicală ori psihologică.

3. Cu privire la pct. 2 din inițiativa legislativă, care vizează reglementarea unor aspecte circumscrise răspunderii disciplinare (conform căroră „*completarea superficială, formală sau necorelată cu faptele obiective a formularului de evaluare a riscului constituie abatere*

disciplinară gravă”), considerăm că soluțiile normative propuse sunt excesive.

Semnalăm faptul că termenii utilizați (respectiv „*superficial*”, „*formal*”, „*necorelat*”), sunt imprecisi, oferind un grad ridicat de subiectivism și contravin cerinței de claritate și previzibilitate a normelor care atrag răspunderea disciplinară. Or, potrivit *principiilor legalității și previzibilității sancțiunilor disciplinare*, consacrate inclusiv în jurisprudența Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului, o faptă disciplinară trebuie să fie descrisă într-un mod suficient de clar, astfel încât destinatarul normei să își poată adapta conduita.

Tot în ceea ce privește soluția normativă propusă la pct. 2 din inițiativa legislativă [art. 8¹ alin. (5)], precizăm că evaluarea riscului presupune un proces profesional complex, care implică aprecierea unor elemente factuale, comportamentale și contextuale, realizată adesea sub presiunea timpului, a emoțiilor victimelor și a situațiilor conflictuale de la fața locului.

Simplul fapt că, ulterior, se apreciază că formularul nu reflectă în mod optim toate faptele obiective constatate, nu poate conduce la concluzia existenței unei abateri disciplinare grave, în lipsa dovedirii relei-credințe, a neglijenței grave sau a intenției de a eluda dispozițiile legale.

Altfel spus, evaluarea riscului presupune o apreciere profesională efectuată în condiții operative dificile, iar o eventuală eroare de apreciere sau de redactare nu poate fi asimilată automat unei abateri disciplinare grave, în lipsa dovedirii relei-credințe sau a neglijenței grave.

De altfel, transformarea automată a oricărei erori de apreciere sau de redactare într-o „*abateră disciplinară gravă*” riscă să producă efecte contrare scopului legii, respectiv descurajarea intervenției operative a polițiștilor, adoptarea unor conduite excesiv defensive sau formale, în scopul evitării răspunderii disciplinare sau emiterea mecanică a ordinelor de protecție provizorii, fără o analiză reală și personalizată a situației, doar pentru a elimina riscul sancționării.

Totodată, menționăm că, potrivit art. 57 lit. b) din *Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului, cu modificările și completările ulterioare*, constituie abatere disciplinară, dacă nu a fost săvârșită în astfel de condiții încât, potrivit legii penale, să fie considerată infracțiune, „*neglijența manifestată în îndeplinirea îndatoririlor de serviciu sau a dispozițiilor primite de la șefii ierarhici sau de la autoritățile anume abilitate de lege*”.

Prin urmare, există cadru sancționator pentru situația în care organul de poliție manifestă neglijență în aplicarea prevederilor referitoare la formularul de evaluare a riscului.

Mai mult, art. 58² din *Legea nr. 360/2002* consacră *principiul proporționalității sancțiunii disciplinare* în raport cu gravitatea faptei, precum și obligația analizării circumstanțelor concrete, a vinovăției și a consecințelor produse. Calificarea anticipată, printr-o normă specială, a unei conduite ca abatere disciplinară gravă, fără raportare la aceste criterii legale, excedează cadrului stabilit de legea statutului polițistului.

În aceeași ordine de idei, se observă utilizarea în cuprinsul alin. (5) al art. 8¹ a unor temeni fără o definire clară sau care pot crea confuzii, având în vedere specificul activităților Poliției Române, respectiv „*fapte violente grave*”, dar și „*cercetare administrativă*”, norma propusă în sine fiind de natură să minimalizeze rolul șefilor ierarhici, prin instituirea obligativității efectuării de verificări prin structurile de control intern.

4. În ceea ce privește pct.3 din inițiativa legislativă, precizăm că măsura preventivă privativă de libertate a reținerii nu poate fi dispusă automat doar ca efect al constatării unui risc iminent și al emiterii ordinului de protecție provizoriu, luarea unei astfel de măsuri trebuind să fie efectuată în condițiile strict prevăzute de *Legea nr.135/2010 privind Codul de procedură penală, cu modificările și completările ulterioare*.

Astfel, potrivit normelor de procedură penală, măsura reținerii este o măsură procesual penală, nu una administrativă, și poate fi dispusă exclusiv¹ dacă sunt îndeplinite cumulativ condițiile legale, respectiv dacă există probe sau indicii temeinice din care rezultă suspiciunea rezonabilă că o persoană a săvârșit o infracțiune și dacă sunt necesare în scopul asigurării bunei desfășurări a procesului penal, al împiedicării sustragerii suspectului ori a inculpatului de la urmărirea penală sau de la judecată ori al prevenirii săvârșirii unei alte infracțiuni.

Or, ordinul de protecție provizoriu este o măsură administrativă, cu caracter preventiv și nu echivalează, prin ea însăși, cu constatarea săvârșirii unei infracțiuni.

Chiar dacă evaluarea riscului indică un risc iminent și emiterea ordinului de protecție provizoriu este obligatorie, aceste elemente nu substituie cerința suspiciunii rezonabile privind săvârșirea unei fapte

¹ Potrivit art.202 din *Codul de procedură penală*;

penale și nu înlătură obligația respectării condițiilor din *Codul de procedură penală*.

Mai mult, polițiștii care asigură intervenția la evenimente și, implicit, la sesizările privind acte de violență nu dețin, în toate cazurile, calitatea de organ de cercetare al poliției judiciare și, prin urmare, nu pot lua măsura reținerii.

Totodată, menționăm faptul că măsura reținerii nu poate fi justificată exclusiv prin necesitatea asigurării punerii în executare a ordinului de protecție sau prin prezumția legală de risc iminent, o interpretare contrară ar transforma reținerea într-o măsură administrativă automată, ceea ce ar fi contrar *principiului legalității, libertății individuale și regimului strict al măsurilor procesual penale*.

În plus față de aspectele semnalate, precizăm că prevederile propuse la pct. 3 din inițiativa legislativă sunt *neconstituționale*.

Reținerea este o măsură preventivă privativă de libertate, care poate fi dispusă în condițiile strict reglementate de *Codul de procedură penală*, cu respectarea principiilor stabilite de art. 23 din *Constituție*, privind libertatea individuală.

Acesta prevede că reținerea poate fi dispusă numai în cazurile și cu procedura prevăzute de lege, iar celui reținut i se aduc de îndată la cunoștință, în limba pe care o înțelege, motivele reținerii sau ale arestării, iar învinuirea, în cel mai scurt termen, numai în prezența unui avocat, ales sau numit din oficiu.

Prin urmare, standardele constituționale impun existența unei proceduri strict detaliate în lege, a unei învinuiri, precum și a unor garanții privind dreptul la apărare al persoanei reținute.

Toate aceste aspecte sunt detaliate în cuprinsul *Codului de procedură penală* (art. 202 și urm.), conform căruia reținerea poate fi dispusă doar dacă există probe sau indicii temeinice din care rezultă suspiciunea rezonabilă că o persoană a săvârșit o infracțiune și dacă este necesară, în scopul asigurării bunei desfășurări a procesului penal, al împiedicării sustragerii suspectului ori a inculpatului de la urmărirea penală sau de la judecată ori al prevenirii săvârșirii unei alte infracțiuni.

Astfel, în măsura în care aceste condiții sunt îndeplinite, reglementarea propusă la art. 8² nu mai este necesară, fiind aplicabile normele detaliate ale *Codului de procedură penală*, iar, în măsura în care s-a dorit reglementarea unei proceduri derogatorii de la dreptul comun, astfel încât măsura reținerii să poată fi dispusă și în cazurile în care nu

sunt îndeplinite condițiile art. 202 și urm. din *Codul de procedură penală*, reglementarea este una *neconstituțională*.

5. În ceea ce privește răspunderea disciplinară pentru categoriile profesionale enumerate la pct. 4 din inițiativa legislativă, constatăm că propunerea de reglementare cuprinde un caz special de răspundere a magistraților, făcând în același timp trimitere generală la normele aplicabile în materie.

Astfel, de pe o parte, conduita avută în vedere prin norma propusă este oricum acoperită de reglementările generale privind răspunderea magistraților (*Legea nr. 303/2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor*), iar, pe de altă parte, îndeplinirea necorespunzătoare a îndatoririlor ce le revin în exercitarea profesiei este sancționată potrivit prevederilor statutare ale fiecărei profesii și nu apreciem necesară reglementarea în cuprinsul *Legii nr. 217/2003*.

6. Referitor la pct. II din inițiativa legislativă, precizăm că, potrivit prevederilor art. 37 din *Legea nr. 217/2003*, „*modalitatea de gestionare de către polițiști a cazurilor de violență domestică se stabilește prin ordin al ministrului afacerilor interne și al ministrului muncii și protecției sociale*”.

Potrivit aceluiași articol, prin ordinul menționat se reglementează: procedura de intervenție a polițiștilor în cazurile de violență domestică și de cooperare cu celelalte instituții cu atribuții în prevenirea și combaterea violenței domestice; modelul formularului de evaluare a riscului și metodologia de utilizare a acestuia; procedura de emitere și modelul ordinului de protecție provizoriu; procedura de punere în executare a ordinului de protecție provizoriu.

Totodată, la stabilirea formularului de evaluare a riscului și a metodologiei de utilizare a acestuia sunt avute în vedere și determinarea criteriilor de evaluare a riscului ce pot fi relevante pentru violența domestică, între care se includ, în mod obligatoriu, următoarele criterii: forma de violență domestică exercitată, caracterul repetitiv al actelor de violență domestică, vulnerabilitatea persoanei/persoanelor împotriva căreia/căroră se exercită violența domestică, contextul producerii actelor de violență domestică și conduita persoanei/persoanelor care exercită actele de violență domestică; prezentarea modului de utilizare a criteriilor de evaluare a riscului și de interpretare a rezultatelor obținute prin aplicarea criteriilor respective.

Toate aceste aspecte sunt reglementate prin *Ordinul ministrului afacerilor interne și al ministrului muncii și justiției sociale*² nr. 146/2578/2018 privind modalitatea de gestionare a cazurilor de violență domestică de către polițiști.

7. Apreciem că inițiativa legislativă nu respectă standardele de calitate impuse de prevederile Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit art. 8 alin. (4) din acest act normativ, care reglementează forma de redactare a actelor normative, „textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce (...)”.

Menționăm, cu titlu de exemplu, câteva aspecte care ar genera probleme de aplicare: asimilarea „indiciilor evidente” cu „actul de violență”; emiterea ordinului de protecție în situația în care victima „refuză să recunoască” agresiunea - situație care poate genera dificultăți în identificarea agresorului (de exemplu, există mai mulți membri de familie potențiali agresori); referirea greșită la violența psihică în cazul emiterii ordinelor de protecție provizorii, această formă de violență neintrând sub incidența ordinului de protecție provizoriu, ci a ordinului de protecție dispus prin hotărâre judecătorească.

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

² Actualmente Ministrul Muncii, Familiei, Tineretului și Solidarității Sociale.