



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

Adresa nr. 3/13721/2025 din data de 2.10.2025

Biroul permanent al Senatului

L379...../30.10.2025.....

Domnului Mario-Ovidiu OPREA
Secretarul general al Senatului României
Parlamentul României

Stimate domnule secretar general,

Ca urmare a adresei dumneavoastră nr. XXXV/4946 din data de 8 septembrie 2025, prin care ați transmis Consiliului Superior al Magistraturii, în vederea avizării, *Propunerea legislativă privind prevenirea și combaterea violenței de gen împotriva femeilor – „Întâi Femeia”* (b358/02.09.2025), vă comunicăm faptul că această solicitare a fost analizată în ședința din data de 23 octombrie 2025 a Comisiei nr. 1 – reunită „Legislație și cooperare interinstituțională”.

Referitor la avizul solicitat, comisia de specialitate a reținut că propunerea legislativă nu privește activitatea autorității judecătorești, în sensul atribuit acestei sintagme în jurisprudența Curții Constituționale (e.g., Decizia nr. 901 din 17 iunie 2009 și Decizia nr. 3 din 15 ianuarie 2014), astfel că nu se încadrează în categoria actelor normative care sunt supuse avizării Consiliului Superior al Magistraturii în temeiul art. 39 alin. (3) din Legea nr. 305/2022 privind Consiliul Superior al Magistraturii.

Propunerea legislativă a fost analizată de comisia de specialitate a Consiliului Superior al Magistraturii din perspectiva exprimării unui punct de vedere, reținându-se următoarele:

În contextul îngrijorării exprimate în spațiul public cu privire la numărul tot mai crescut de cazuri de violență extremă asupra femeilor și fetelor pe motive de gen, comisia de specialitate a reafirmat disponibilitatea Consiliului Superior al Magistraturii de a susține cu fermitate, în limitele atribuțiilor sale constituționale și legale, demersurile întreprinse de autorități pentru a îmbunătăți mecanismele instituționale de prevenție și de răspuns la cazurile de violență de gen și a reduce, astfel, numărul de victime.

Pentru atingerea acestui deziderat, s-a apreciat că este necesar un efort concertat și integrat al tuturor autorităților cu atribuții în domeniu, complexitatea domeniului abordat reclamând identificarea unor soluții concrete, inclusiv de natură legislativă, în egală măsură robuste și eficiente, care să poată fi aplicate, la nevoie, cu celeritate și coerență.



Tel: (+40)21-311.69.32
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: www.csm1909.ro
Email: legislatie@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011

Având în vedere că, potrivit expunerii de motive, propunerea legislativă se fundamentează pe dispozițiile Convenției de la Istanbul, ținând cont și de faptul că există deja un raport de monitorizare cu privire la stadiul implementării Convenției la nivel național¹, s-a arătat că, în vederea armonizării legislației și practicilor naționale cu prevederile Convenției, precum și în contextul recomandărilor prezentate de Grupul de experți GREVIO în raportul sus-menționat, la nivelul Agenției Naționale pentru Egalitatea de Șanse între Femei și Bărbați (ANES) s-a constituit un grup de lucru interinstituțional având ca scop inițierea și analizarea propunerilor de modificare a Legii nr. 217/2003 pentru prevenirea și combaterea violenței domestice, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și a legislației secundare necesare pentru implementare.

Fiind invitat să participe la activitățile grupului de lucru, Consiliul Superior al Magistraturii a luat act de măsurile de modificare legislativă avute în vedere în acest cadru, iar analiza acestora conduce la concluzia că, cel puțin la nivel parțial, există o suprapunere între acestea și cele vizate de propunerea legislativă de față, cum ar fi, spre exemplu, introducerea principiului abordării actelor de violență domestică din perspectivă sensibilă la gen, îmbunătățirea mecanismelor de prevenție, intervenție și suport pentru victime, inclusiv din perspectivă sensibilă la gen, reglementarea mai clară a asistenței juridice de care beneficiază victimele violenței domestice, îmbunătățirea reglementării în materia ordinului de protecție provizoriu și a ordinului de protecție, pornind și de la dificultățile întâmpinate în practică, dar și măsuri de prevenire și combatere a violenței domestice la locul de muncă, inclusiv prevederea dreptului la zile libere plătite pentru victimele violenței domestice etc.

De asemenea, s-a reținut că propunerea de directivă la care se face referire în expunerea de motive a fost adoptată, în prezent fiind în vigoare *Directiva (UE) 2024/1385 a Parlamentului European și a Consiliului din 14 mai 2024 privind combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice*², termenul de transpunere fiind data de 14 iunie 2027.

Astfel, în vederea îndeplinirii obligațiilor asumate la nivel european, a fost creat Grupul de Lucru Interinstituțional Sectorial pentru Transpunere (GLIS), constituit în scopul asigurării transpunerii Directivei sus-menționate, mai multe întâlniri fiind deja desfășurate încă din cursul anului 2024³.

De asemenea, alte inițiative privind îmbunătățirea legislației și a mecanismelor de protecție a diverselor categorii vulnerabile au dus la formarea Grupului de lucru interinstituțional pentru îmbunătățirea răspunsului sistemului de sănătate la violența de gen și violența sexuală, constituit

¹ <https://rm.coe.int/final-report-on-romania/1680a6e439>.

² https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401385&qid=1759136326424.

³ <https://anes.gov.ro/wp-content/uploads/2025/01/Raport-ANES.pdf>.



pentru orizontul 2024 – 2030 sau a Grupului de lucru pentru modificarea și completarea Legii nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Este de remarcat faptul că toate aceste inițiative se derulează cu participarea și cooperarea a numeroase instituții și autorități cu atribuții în domeniul prevenirii și combaterii cazurilor de violență de gen și a violenței domestice, pentru a se asigura, în această modalitate de lucru, abordarea complexă a problematicii menționate, dar și crearea contextului în care să fie identificate soluții optime și eficiente, care să nu rămână la stadiul de remedii iluzorii, teoretice.

Pe de altă parte, există o serie de inițiative de modificare și completare a legislației în domeniul dreptului penal, pentru a acoperi o paletă cât mai largă dintre nevoile identificate la nivelul societății și pentru a respecta angajamentele asumate în plan internațional.

Acestea fiind doar o parte dintre demersurile actuale ale autorităților naționale concentrate în direcția îmbunătățirii cadrului normativ și administrativ-organizațional pentru prevenirea și sancționarea tuturor formelor de violență îndreptate împotriva femeilor, dar nu numai, comisia de specialitate a apreciat că, față de configurația actuală a legislației în domeniu, dar și a structurilor instituționale create pentru implementarea acesteia, prin propunerea legislativă analizată nu se poate realiza scopul propus. S-a avut în vedere faptul că textele normative propuse au o formulare prea generală, fără eficiență practică, iar, pe de altă parte, acestea dau naștere unor situații de paralelism legislativ, în contradicție cu exigențele de tehnică legislativă prevăzute de dispozițiile art. 16 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată.

Astfel, deși la nivel de expunere de motive, se susține că, prin această propunere, se urmărește un salt calitativ în protecția drepturilor fundamentale ale femeilor, se constată că, în esență, reglementarea propusă reprezintă o enumerare de principii și de măsuri de ordin general, cu privire la care nu există norme clare care să asigure punerea în aplicare, fiind formulate de o manieră extrem de generală, iar normele de trimitere sunt incomplete, fără a fi respectate dispozițiile art. 50 din Legea nr. 24/2000.

Spre exemplu, la art. 4 alin. (2) și (3) se prevede că „femeile beneficiază, în condițiile prezentei legi și ale celorlalte dispoziții legale aplicabile, de: a) dreptul la protecția integrității fizice, psihice și sexuale; (...)”, nefiind clar care sunt celelalte acte normative la care se referă norma de trimitere, pentru a fi în măsură a contura sfera de aplicare a dispoziției menționate.

S-a apreciat că un caracter vag și incomplet prezintă și propunerea de reglementare de la art. 11, care prevede că „prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor se realizează prin politici publice coordonate, desfășurate la nivel național, județean și local, cu implicarea autorităților administrației publice centrale și locale, precum și a societății civile”.



În același sens, la art. 12 se prevede că „femeile victime ale violenței beneficiază, gratuit, de măsuri de sprijin prevăzute de prezenta lege și de alte dispoziții legale aplicabile, acordate de furnizori publici sau privați acreditați, potrivit legii”. Nici în acest caz nu sunt întrunite condițiile de calitate de legii, formularea fiind generală, fără a fi indicate măsurile de sprijin avute în vedere, categoriile de furnizori publici și privați acreditați și actele normative incidente. Tot astfel, de aceeași manieră ambiguă, art. 13 alin. (2) dispune că „serviciile prevăzute la alin. (1) sunt furnizate de instituții și persoane autorizate potrivit legii, iar costurile acestora sunt suportate din bugetul de stat”.

Acestea sunt doar câteva exemple, însă propunerea legislativă este, în ansamblul său, redactată într-o manieră neclară și lipsită de precizie, putând conduce la dificultăți reale de aplicare. Or, potrivit art. 8 alin. (4) din Legea nr. 24/2000, *„textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce. Nu se folosesc termeni cu încărcătură afectivă. Forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor.”*

Nevoia de claritate se impune cu cât mai mult cu cât nerespectarea unora dintre obligațiile instituite prin propunerea legislativă ar atrage răspunderea contravențională, în condițiile art. 21. Or, în acest domeniu, o normă neclară, care nu respectă principiile legalității (sub aspectul calității legii) și cel al previzibilității, este de natură să genereze probleme de interpretare, atât pentru organele constatatoare, cât și pentru eventualii contravenienți.

Același tip de dificultăți pot apărea și în ceea ce privește aplicarea altor măsuri dintre cele configurate de propunerea legislativă, cum ar fi „măsura îndepărtării de urgență a agresorului din locuința comună sau din alt spațiu locativ”, cu trimitere la aplicarea „dispozițiilor legii pentru prevenirea și combaterea violenței domestice și ale legii privind ordinul de protecție provizoriu”⁴.

Paralelism legislativ se regăsește și în propunerea de la art. 9, care interzice, la alin. (1), „orice acte de instigare la ură, discriminare sau violență împotriva femeilor, exprimate prin discurs public, mass-media, rețele de socializare sau alte mijloace de comunicare”, iar la alin. (2) este inserată o normă penală, fiind prevăzut că „manifestările cu caracter misogin, care incită la dispreț, inferiorizare sau ură față de femei, inclusiv cele bazate pe stereotipuri de gen, constituie forme ale discursului instigator la ură și se sancționează potrivit legii penale”. Dincolo de faptul că, în legislația națională, discursul instigator la ură, bazat inclusiv pe stereotipuri de gen, este, în condițiile legii, interzis și sancționat, în raport de dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 137/2000

⁴ Cele două legi la care se face o trimitere neconformă sunt Legea nr. 217/2003 pentru prevenirea și combaterea violenței domestice, republicată, care reglementează ordinul de protecție provizoriu și, după caz, ordinul de protecție, în cazurile de violență domestică, respectiv Legea nr. 26/2024 privind ordinul de protecție provizoriu, respectiv ordinul de protecție, care vizează alte cazuri de violență care pun în pericol viața, integritatea fizică ori libertatea victimei.





CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată sau, după caz, ale art. 369 din Codul penal („Incitarea la violență, ură sau discriminare”), comisia de specialitate a subliniat că, pentru orice modificare/completare a unei dispoziții penale în vigoare, prin modificarea conținutului constitutiv al infracțiunii, trebuie respectate cu strictețe normele de tehnică legislativă, inclusiv prin evitarea inserării unei astfel de norme într-un act normativ care are un alt obiect de reglementare, dedicat preponderent măsurilor cu caracter de prevenție și suport pentru victimele violenței împotriva femeilor.

Pe de altă parte, trebuie menționat că, în domeniul vizat de propunerea legislativă, există o multitudine de acte normative în vigoare, fiind create mecanisme complexe de punere în aplicare, dar și de monitorizare a implementării, pentru a se asigura o coerență a intervenției.

Cu titlu exemplificativ, în materia protecției împotriva violenței domestice, conform informațiilor disponibile pe pagina de internet a ANES⁵ regăsim o prezentare a legislației în vigoare în domeniul violenței domestice, respectiv : Legea nr. 217/2003 pentru prevenirea și combaterea violenței în familie, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr. 197/2012 privind asigurarea calității în domeniul serviciilor sociale, cu modificările și completările ulterioare, Ordonanța Guvernului nr. 68/2003 privind serviciile sociale, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr. 211/2004 privind unele măsuri pentru asigurarea protecției victimelor infracțiunilor, cu modificările și completările ulterioare, dar și legislația secundară și terțiară corespunzătoare, la care se adaugă dispozițiile relevante din Codul penal, respectiv din Codul de procedură penală.

În domeniul egalității de șanse, sunt incidente, printre altele: Legea nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați, cu modificările și completările ulterioare, care în art. 4 conține definiții ale unor sintagme utilizate de legiuitor, cum ar fi, printre altele; hărțuirea sexuală, hărțuirea psihologică, genul, stereotipurile de gen sau violența de gen (noțiune cu privire la care se propune o definiție și în propunerea legislativă analizată); Hotărârea Guvernului nr. 933/2013 pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Comisiei naționale în domeniul egalității de șanse între femei și bărbați (CONES); Hotărârea Guvernului nr. 970/2023 pentru aprobarea Metodologiei privind prevenirea și combaterea hărțuirii pe criteriul de sex, precum și a hărțuirii morale la locul de muncă; Ghidul Metodologic pentru Standardizarea Planului de Acțiune privind Egalitatea de Șanse și de Tratament între Femei și Bărbați, în cadrul entităților publice sau private; Legea nr. 62/2009 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 61/2008 privind implementarea principiului egalității de tratament între femei și bărbați în ceea ce privește accesul la bunuri și servicii și furnizarea de

⁵ <https://anes.gov.ro/despre-noi/legislatie/legislatie-nationala-in-domeniul-violentei-domestice/>.





CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

îi bunuri și servicii; Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată.⁶

Având în vedere că atât la art. 3, cât și la art. 6 sau art. 8 din propunerea legislativă se regăsesc o serie de definiții pentru conceptele utilizate în cuprinsul acesteia, întâlnite și în conținutul altor acte normative care reglementează relații sociale similare, cum ar fi, spre exemplu, Legea nr. 202/2002, republicată, se creează confuzie, astfel încât viitorii destinatari ai respectivelor texte de lege sunt puși în fața unor reale dificultăți de interpretare și aplicare.

De altfel, pentru a preveni situații de acest gen, art. 5 din Legea nr. 202/2002, republicată, prevede că: „În materia reglementată de prezenta lege dispozițiile prevăzute la art. 4 prevalează asupra oricăror prevederi din alte acte normative, iar în caz de conflicte în domeniu prevalează dispozițiile menționate”⁶.

Pe de altă parte, propunerea legislativă conține o multitudine de formulări generale, la nivel de principiu, însă, în esență, atât drepturile reglementate, cât și obligațiile instituite în sarcina autorităților se regăsesc deja consacrate, fie la nivelul Constituției României, fie în Codurile civil/penal, Codurile de procedură civilă/penală ori în cuprinsul altor acte normative⁷. Comisia a apreciat că ceea ce lipsește este o mai bună coordonare între autorități, în cazul abordărilor transversale ori o înțelegere mai profundă a conceptelor, inclusiv din perspectivă sensibilă la gen, o transparență sporită cu privire la serviciile de sprijin disponibile pentru victime, ceea ce se poate suplini prin acțiuni de formare, conștientizare și de promovare a bunelor practici, dar și prin întărirea capacității administrative a autorităților, inclusiv prin asigurarea unei finanțări corespunzătoare, care să permită, printre altele, digitalizarea sistemelor și schimburile de date dintre autorități, precum și prin colaborarea cu societatea civilă. În același sens sunt și Recomandările GREVIO⁸, la care s-a făcut referire mai sus.

Prin urmare, în ceea ce privește soluțiile propuse în cadrul propunerii legislative analizate, având în vedere existența unor importante deficiențe de fond și de formă, necorelarea cu dispozițiile legale în vigoare, inclusiv la nivel terminologic, comisia a apreciat că forma actuală a propunerii legislative nu întrunește criteriile de calitate a legii.

Pentru toate aceste motive, care au fost prezentate cu caracter exemplificativ, comisia a considerat că propunerea legislativă nu poate fi adoptată în forma transmisă Consiliului, orice

⁶ Art. 4 din Legea nr. 202/2002 cuprinde definiția termenilor și expresiilor care se regăsesc în cuprinsul reglementării.

⁷ De altfel, ca tehnică legislativă, în momentul în care sunt instituite prin lege anumite obligații care pot conduce la atragerea răspunderii persoanei care comite faptele sancționabile, se prevede o normă cu titlu general, urmând ca, în funcție de gravitate și de circumstanțele comiterii, să fie antrenată una dintre categoriile de răspundere întâlnite în dreptul românesc (spre exemplu, în art. 36 din Legea nr. 202/2002, republicată, se prevede că „încălcarea prevederilor prezentei legi atrage răspunderea disciplinară, materială, civilă, contravențională sau penală, după caz, a persoanelor vinovate”).

⁸ <https://anes.gov.ro/wp-content/uploads/2023/11/Recomandari-GREVIO-Romania.pdf>





CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

inițiativă în acest domeniu fiind necesar să răspundă dezideratului de a constitui o reglementare clară, predictibilă și eficientă pentru rezolvarea problemelor reale cu care se confruntă femeile, în calitate de victime directe sau indirecte ale diferitelor forme de violență.

Cu deosebită considerație,

Judecător Andreea Simona UZLAU
Secretarul general al Consiliului Superior al Magistraturii



Tel: (+40)21-311.69.32
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: www.csm1909.ro
Email: legislatie@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011