



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

24. 11. 03. 2025

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru reglementarea,
autorizarea și protecția activităților de natură sexuală**

Analizând propunerea legislativă pentru reglementarea, autorizarea și protecția activităților de natură sexuală (b24/03.02.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/565/09.02.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D57/09.02.2026,

Biroul permanent al Senatului

16. 03. 2026

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect reglementarea activităților de natură sexuală desfășurate de persoane fizice autorizate, necesitatea elaborării acesteia fiind argumentată în Expunerea de motive prin prevenirea și combaterea traficului de persoane și a exploatarea prostituției, precum și prin necesitatea exercitării controlului din partea statului asupra acestor activități.

2. Propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, prima Cameră sesizată fiind Senatul, în conformitate cu dispozițiile art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Menționăm că, potrivit prevederilor art. 7 alin. (3¹) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*Propunerile legislative, proiectele de legi și celelalte proiecte de acte normative vor fi însoțite, în mod obligatoriu, de o*

evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”.

Precizăm că evaluarea preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului reprezintă un set de activități și proceduri realizate cu scopul de a asigura o fundamentare adecvată a inițiativelor legislative, în vederea, atât a evaluării impactului legislației specifice în vigoare la momentul elaborării proiectului de act normativ, cât și a evaluării impactului politicilor publice pe care proiectul de act normativ le implementează.

În considerarea impactului propunerii legislative asupra demnității omului, apreciem că este necesară o **evaluare preliminară a impactului reglementărilor propuse asupra drepturilor și libertăților fundamentale** ale acestora.

5. Menționăm că, din redactarea **Expunerii de motive**, nu reiese că soluțiile preconizate au fost precedate de o temeinică fundamentare, luându-se în considerare **interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne**, așa cum prevede art. 6 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

De altfel, instrumentul de prezentare și motivare nici nu respectă structura prevăzută la art. 31 din legea sus-menționată, potrivit căruia acesta trebuie să cuprindă secțiuni distincte privind **impactul socioeconomic**, prezentarea efectelor asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra mediului înconjurător, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor, **impactul financiar** asupra bugetului general consolidat, impactul asupra sistemului juridic, subliniind **implicațiile asupra legislației în vigoare**, **consultările** derulate în vederea elaborării prezentei propuneri, **informarea publică** privind elaborarea și implementarea acesteia, precum și măsurile de implementare, respectiv **modificările instituționale** pe care le presupune aplicarea noului act normativ.

De asemenea, conform dispozițiilor art. 31 antereferit, în documentul de motivare trebuie prezentate concluziile **studiilor**, lucrărilor de **cercetare**, evaluărilor **statistice**, fiind necesar ca acesta să conțină referirile la **documentele de politici publice** pentru a căror implementare este elaborată respectiva propunere. Menționăm că, potrivit art. 6 alin. (4) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*Actele normative cu impact asupra domeniilor social, economic și de mediu, asupra bugetului general consolidat sau asupra legislației în vigoare sunt elaborate pe baza unor documente de politici publice aprobate de Parlament sau de Guvern*”.

Precizăm că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr. 682/2012, *„Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) [...]”*. Totodată, sunt aplicabile și considerentele statuate prin Decizia Curții Constituționale nr. 139/2019¹.

6. Cu titlu preliminar, aducem în atenție că activitatea care se preconizează a fi reglementată prin prezenta propunere legislativă nu este conformă prevederilor art. 1 alin. (3) din Constituția României, republicată, fiind susceptibilă a încălca demnitatea omului.

În ceea ce privește afectarea demnității umane, ca valoare constituțională supremă, Curtea Constituțională a reținut² că art. 1 alin. (3) din Constituție stabilește că *„România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate”*, ceea ce a dus la calificarea acestui text constituțional ca fiind o reglementare de principiu care constituie cadrul pe care se grefează toate celelalte norme ale Constituției³. Din formularea textului constituțional rezultă că acesta operează cu trei noțiuni/sintagme distincte, dar interdependente și anume: *„dignitatea omului”*, *„drepturile și libertățile cetățenilor”* și *„libera dezvoltare a personalității umane”*.

De asemenea, Curtea Constituțională a precizat că titlul II al Constituției nominalizează în mod expres drepturile și libertățile fundamentale, acestea fiind o expresie a demnității umane. De asemenea Curtea a constatat că libera dezvoltare a personalității umane, pe de o parte, se află în legătură directă cu demnitatea umană, iar, pe de altă parte, elemente din conținutul său normativ se regăsesc în titlul II al Constituției. Astfel, **libera dezvoltare a personalității umane cuprinde atât o latură activă, exprimată sub forma libertății de acțiune⁴, cât și una pasivă⁵, aceasta din urmă având rolul de a asigura respectarea sferei personale a individului și a exigențelor care stau la baza**

¹ „Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale”.

² A se vedea Decizia nr. 465 din 18 iulie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 645 din 5 august 2019, paragrafele 44 și 45.

³ Decizia Curții Constituționale nr. 350 din 7 mai 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 504 din 8 iulie 2015, paragraful 18.

⁴ Decizia nr. 80 din 16 februarie 2014, paragraful 99.

⁵ Decizia nr. 80 din 16 februarie 2014, paragrafele 101 și 102 în corelare cu art. 26 alin. (2) din Constituție.

acesteia. Latura pasivă, aflându-se în legătură directă cu demnitatea umană, asigură o protecție subsidiară a „elementelor constitutive ale personalității” atunci când drepturile fundamentale numite nu asigură o atare protecție. Totodată, latura pasivă poate cunoaște anumite restrângeri determinate de drepturile celorlalți sau de ordinea constituțională, pe când demnitatea umană nu poate cunoaște nicio astfel de limitare, fiind intangibilă. **Rezultă că atât drepturile și libertățile fundamentale, cât și libera dezvoltare a personalității umane, mai ales sub aspectul laturii sale pasive, se află într-o strânsă conexiune cu demnitatea umană, care constituie sursa lor.**

Totodată, Curtea Constituțională a statuat că **desconsiderarea principiilor subiective care caracterizează ființa umană este contrară demnității umane**, făcând trimitere în mod expres la formula obiect-subiect teoretizată de Tribunalul constituțional federal german în analiza conceptului de demnitate umană⁶. Prin decizia menționată, Curtea a subliniat faptul că **un anumit cadru normativ nu trebuie să desconsidere persoana și să o plaseze într-un plan secund în raport cu dorința statului de a ține un dosar electronic de sănătate și/sau de a centraliza diverse date medicale.**

De altfel, și Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că însăși esența Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale este respectul pentru demnitatea umană și libertatea umană⁷. Orice atingere adusă demnității umane afectează esența Convenției⁸.

Obiter dictum, menționăm că și Curtea de Justiție a Uniunii Europene a statuat că **ordinea juridică a Uniunii Europene, în mod netăgăduit, se străduiește să asigure respectarea demnității umane ca principiu general de drept**⁹. A tolera o astfel de discriminare ar echivala, în ceea ce privește o astfel de persoană, cu nerespectarea demnității și libertății la care aceasta este îndreptățită și pe care Curtea are datoria de a o proteja¹⁰.

7. Semnalăm că nu sunt respectate nici prevederile art. 26 alin. (2) din Legea fundamentală **„Persoana fizică are dreptul să dispună de ea însăși, dacă nu încalcă drepturile și libertățile altora, ordinea publică sau bunele moravuri”**, aceste dispoziții fiind reluate într-o redactare

⁶ Decizia nr. 498 din 17 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 650 din 26 iulie 2018, paragraful 52.

⁷ Hotărârea din 29 aprilie 2002, pronunțată în Cauza Pretty împotriva Regatului Unit, paragraful 65.

⁸ Hotărârea din 2 iulie 2019, pronunțată în Cauza R.S. împotriva Ungariei, paragraful 34.

⁹ Hotărârea din 14 octombrie 2004, pronunțată în Cauza C-36/02 Omega Spielhallen-und Automatenaufstellungs-GmbH, paragraful 34.

¹⁰ Hotărârea din 30 aprilie 1996, pronunțată în Cauza C-13/94 P împotriva S. și Cornwall County Council, paragraful 22.

identică în cadrul art. 60 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Menționăm că în Decizia nr. 21/2002¹¹, Curtea Constituțională a constatat că incriminarea și sancționarea faptelor de prostituție și de proxenetism, în Codul penal de la 1968, reprezintă și îndeplinirea obligației asumate de statul român prin Decretul nr. 482/1955 de aderare la **Convenția pentru reprimarea traficului cu ființe umane și a exploatării prostituției altuia** și la Protocolul de încheiere, adoptate de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 2 decembrie 1949, care prevede că părțile la această convenție decid pedepsirea oricăror persoane care, pentru a satisface pasiunile altei persoane, ademeneste, atrage sau îndeamnă, în vederea prostituării, o altă persoană, chiar cu consimțământul acesteia, sau care exploatează prostituția altei persoane, chiar cu consimțământul acesteia. În preambulul convenției se arată că *„prostituția și răul care o însoțește, traficul de ființe umane în vederea prostituării, sunt incompatibile cu demnitatea și valoarea persoanei umane și pun în pericol bunăstarea individului, a familiei și a comunității”*.

Curtea s-a mai pronunțat asupra excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 328 din vechiul Cod penal prin Decizia nr. 74/1996¹², și Decizia nr. 106/1996¹³. Respingând excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor criticate, Curtea Constituțională a subliniat, în Decizia nr. 74/1996, că pentru prevenirea și combaterea prostituției *„nu este suficient să se incrimineze și să se sancționeze numai proxenetismul, ci trebuie incriminată și sancționată însăși practicarea prostituției, ca expresie a folosirii abuzive și antisociale a dreptului femeii de a dispune de ea însăși”*.

În legătură cu aspectele semnalate *supra*, precizăm că **persoana fizică autorizată**, care, conform art. 5 alin. (1) din prezenta propunere legislativă, constituie forma juridică sub care pot fi desfășurate activitățile sexuale, *„poate desfășura activitățile pentru care este autorizată, singură sau împreună cu cel mult 3 persoane, angajate de aceasta, în calitate de angajator, cu contract individual de muncă”*, așa cum prevede art. 17 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 182/2016, cu modificările și completările ulterioare.

Precizăm că, în cazul **contractului individual de muncă**, dreptul comun îl constituie Codul civil care, la art. 1.179 alin. (1) prevede

¹¹ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 144 din 25 februarie 2002.

¹² Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 200 din 27 august 1996.

¹³ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 5 din 16 ianuarie 1997.

*„Condițiile esențiale pentru validitatea unui contract sunt: 1. capacitatea de a contracta; 2. consimțământul părților; 3. un obiect determinat și licit; 4. o cauză licită și **morală**”.*

De asemenea, potrivit art. 1.236 alin. (1) și (3) din același Cod, *„Cauza trebuie să existe, să fie licită și **morală**.”*, respectiv *„Cauza este imorală când este contrară **bunelor moravuri**”.*

Precizăm că, **deși morala poate diferi de la o epocă la alta, prin reglementarea legală a unui aspect al vieții sociale, situat într-o zonă de imoralitate, acesta nu devine „prin efectul legii”, de la o zi la alta, moral, ci licit.** Schimbarea moralei la nivelul unei societăți este un proces complex, de durată, determinat de evoluția convingerilor colective cu privire la ceea ce este „bine” sau „rău”.

Față de cele de mai sus, apreciem că desfășurarea activităților de natură sexuală, chiar dacă voluntară, este **incompatibilă cu demnitatea umană și drepturile fundamentale ale omului.**

8. Precizăm că **nu poate fi acceptată soluția legislativă preconizată a coexistenței reglementării propuse cu infracțiunea de proxenetism**, prevăzută la art. 213 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare. Dacă a fost avută în vedere o eventuală similitudine cu existența concomitentă a unor profesii reglementate și a infracțiunii de exercitarea fără drept a unei profesii sau activități, stabilită la art. 348 din Codul penal, învederăm că între aceste două situații nu există identitate de rațiune decât parțial. Astfel, în cazul de față, incriminarea proxenetismului nu este justificată doar de pericolul social, ci și de rațiuni etice, **morale**, menite să protejeze **valorile fundamentale ale societății.**

9. Față de soluția legislativă preconizată la **art. 5 alin. (4)** care menționează că „Activitățile desfășurate de persoana fizică autorizată care prestează servicii sexuale voluntare autorizate se încadrează la **Codul CAEN 9699 - «Alte activități ale persoanelor fizice care prestează servicii personale n.c.a.»**, conform clasificării CAEN în vigoare”, precizăm că o asemenea prevedere nu a fost identificată în anexa la Hotărârea Guvernului nr. 656/1997 privind aprobarea Clasificării activităților din economia națională - CAEN, cu modificările ulterioare.

10. Prin modul în care este redactată, propunerea legislativă nu respectă prevederile art. 6 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora *„Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli **necesare, suficiente și posibile** care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”.*

De asemenea, aceasta nu se conformează prevederilor cuprinse în aceeași lege la art. 8 alin. (4) teza I - „*Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și **pasaje obscure sau echivoce***” - și la art. 36 alin. (1) - „*Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc (...)*”.

Referitor la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri, statuând că „*una dintre cerințele principiului **respectării legilor vizează calitatea actelor normative***”, orice act normativ trebuind „*să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se **previzibilitatea**, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de **clar și precis** pentru a putea fi aplicat*” și că „*respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil **criteriu de constitutionalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție***”¹⁴.

Soluțiile legislative preconizate sunt de natură să creeze un climat de insecuritate juridică și încalcă principiul încrederii legitime a cetățenilor în sistemul legislativ.

Deși nu este în mod expres consacrat de Constituția României, principiul încrederii legitime în sistemul legislativ se deduce atât din prevederile art. 1 alin. (3) și (5) din Legea fundamentală, potrivit căroră România este stat de drept, democratic și social, cât și din preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa. Referitor la același principiu, instanța de la Strasbourg a reținut¹⁵ că „*unul dintre elementele fundamentale ale supremației dreptului este principiul securității raporturilor juridice*”. Totodată, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat¹⁶ că, odată ce statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență rezonabile, pentru a evita pe cât este posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții.

Aducem în atenție că, **în actuala redactare, reglementarea preconizată prezintă deficiențe care îi afectează fondul, în ceea ce privește aspectele sale esențiale**. Ne referim, în principal, la următoarele aspecte:

¹⁴ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016 care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96).

¹⁵ A se vedea Hotărârea din 6 iunie 2005, pronunțată în Cauza Androne împotriva României, paragraful 44; Hotărârea din 7 octombrie 2009, pronunțată în Cauza Stanca Popescu împotriva României, paragraful 99.

¹⁶ Hotărârea din 1 decembrie 2005, pronunțată în Cauza Păduraru împotriva României, paragraful 92; Hotărârea din 6 decembrie 2007, pronunțată în Cauza Beian împotriva României, paragraful 33.

10.1. Persoana fizică autorizată este definită, la **art. 4 lit. e)**, ca fiind „**persoană majoră**, definite conform art. 2 lit. i) din O.U.G. nr. 44/2008”, or, potrivit acestei litere, persoană fizică autorizată este „**întreprinderea economică**, fără personalitate juridică, **organizată de o persoană fizică ce folosește, în principal, forța sa de muncă**”.

10.2. Propunerea nu conține norme referitoare la încheierea unui **contract de prestări de servicii între titularul PFA și client** (sau „beneficiar”, cum este acesta denumit în cadrul propunerii), care așa cum s-a arătat la **pct. 7 infra**, trebuie să aibă o **cauză morală**.

10.3. Propunerea prevede **drepturile și obligațiile** persoanelor fizice autorizate, inclusiv în ceea ce privește **confidențialitatea**, nefiind clar dacă vizează doar titularul PFA sau și eventualii **angajați** ai acestuia.

10.4. Terminologia utilizată pentru desemnarea a însuși obiectului de activitate al PFA este **neunitară**, propunerea legislativă referindu-se fie la desfășurarea activităților de natură sexuală, fie la prestarea serviciilor sexuale sau chiar la „**prestație sexuală**” ori la „**prestator**”, așa cum se întâmplă la **art. 4 lit. a)**, respectiv la **art. 19 lit. d)**, aceste exprimări putând fi interpretate ca având **conotații ușor diferite**.

De asemenea, în cadrul textului propunerii, se folosește atât expresia „**acord de funcționare**”, cât și „**autorizație de funcționare**”, ceea ce poate genera dificultăți de interpretare.

10.5. În unele texte, exprimarea este vagă, neînțelegându-se la ce se referă acestea. Avem în vedere, de pildă, **art. 10 alin. (3) lit. c) și d)**, care se referă la respectarea „condițiilor prevăzute pentru obținerea acordului de funcționare a activității și a **altor obligații legale aplicabile**”, respectiv la afișarea „tarifelor practicate și a **altor cerințe legale care pot fi constatate la fața locului**”.

*

* * .

Ținând seama de cele de mai sus, reglementarea preconizată nu poate fi promovată.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 204/10.03.2026