



AVIZ
**referitor la propunerea legislativă pentru prevenirea
și combaterea violenței în familie**

Analizând propunerea legislativă pentru prevenirea și combaterea violenței în familie, transmisă de Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări a Senatului cu adresa nr.XXIII/1350/2001,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a din Legea nr.73/1993 și art.48(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

I. Observații generale

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare crearea cadrului instituțional necesar desfășurării de acțiuni pentru prevenirea și combaterea violenței în familie. În acest scop, sunt reglementate înființarea Agenției Naționale pentru Protecția Familiei, organizarea Centrelor pentru adăpostirea victimelor violenței în familie, precum și activitatea asistenților familiari.

Prin natura relațiilor sociale reglementate, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare.

2. Prezenta propunere reprezintă varianta îmbunătățită a propunerii legislative anterioare privind combaterea violenței în familie, care a fost avizată negativ de Consiliul Legislativ (aviz nr.897 din 29 august 2001). În redactarea actuală, au fost preluate majoritatea observațiilor formulate în avizul menționat și au fost eliminate textele care presupuneau modificări ale Codului penal.

3. În art.6 se prevede înființarea Agenției Naționale pentru Protecția Familiei, ca organ de specialitate al Ministerului Sănătății și Familiei. Referitor la această normă, semnalăm următoarele:

a) Sintagma “organ de specialitate **al** Ministerului Sănătății și Familiei” nu este corectă deoarece, potrivit art.115 alin.(1) din Constituție, organele de specialitate se pot organiza **în subordinea** Guvernului ori a **ministerelor**. Propunem, de aceea înlocuirea acesteia cu sintagma “organ de specialitate **în subordinea** Ministerului Sănătății și Familiei”.

b) Înființarea acestui nou organ determină incidența art.110 alin.(1) din Constituție conform căruia, în cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat, este obligatorie solicitarea unei informări din partea Guvernului.

4. Deoarece în **art.8 alin.(1) și (2)** sunt prevăzute unele atribuții de reglementare ale Agenției, este necesar ca textul să prevadă și tipurile de acte pe care aceasta le emite în îndeplinirea lor.

5. Pentru realizarea unei reglementări complete, propunem ca norma din **art.9 alin.(2)** să precizeze componența Consiliului de coordonare.

6. Apreciem că norma din **art.10** referitoare la asistenții familiali, ar trebui completată cu precizarea modului în care se realizează autorizarea, instruirea specifică și coordonarea sub aspect profesional de către Agenție a acestei categorii de asistenți sociali, eventual, chiar și printr-o normă de trimitere la o reglementare viitoare.

7. Normele referitoare la **Centrele pentru adăpostirea victimelor violenței în familie** conțin unele dispoziții contradictorii. Astfel, deși în **art.7 lit.d)** înființarea de adăposturi este prevăzută drept atribuție a Agenției Naționale pentru Protecția Familiei, în **Capitolul V** se prevede că înființarea adăposturilor publice revine consiliilor județene, respectiv Consiliului General al Municipiului București și consiliilor locale, cu avizul Agenției. Pe de altă parte, deși în **art.13 alin.(5)** se prevede că adăposturile pot fi publice sau private, nu există nici o normă care să reglementeze modalitatea de înființare și de autorizare a adăposturilor private.

8. Apreciem că este necesar ca norma din **art.13 alin.(2)** să prevadă în mod expres cazurile în care adăposturile se înființează ca unități cu personalitate juridică sau fără personalitate juridică.

9. La alin.(5) al art.13, semnalăm că din actuala redactare nu rezultă cu precizia juridică necesară în care situații adăposturile sunt înființate de către consiliile locale și în care de către cele județene.

Totodată, semnalăm că în cazul municipiului București denumirea corectă este cea de “Consiliul **general** al municipiului București”.

10. În ceea ce privește suportarea de către adăposturi a cheltuielilor pentru serviciile sociale prevăzute la **art.13 alin.(8)**, considerăm că propunerea legislativă ar trebui să cuprindă norme exprese referitoare la sursa de finanțare a adăposturilor și a serviciilor oferite de acestea.

11. Referitor la soluția arondării adăpostului la un spital sau la o altă unitate sanitară prevăzută la **art.14 alin.(4)**, semnalăm că în cazul adăposturilor înființate de consiliile județene, arondarea adăposturilor la un spital sau la altă unitate sanitară nu s-ar putea face “prin dispoziția primarului” așa cum rezultă din text, ci de către consiliul județean sau de către președintele consiliului județean.

12. În partea introductivă a **art.15**, expresia “în cazul în care, potrivit legii, nu constituie infracțiuni” este în dezacord cu definiția dată contravenției în Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, care prevede că fapta descrisă **ca atare** drept contravenție în actul normativ și prevăzută cu sancțiune contravențională nu poate fi decât contravenție, nimeni neputând prin interpretare să schimbe caracterizarea ei juridică. De asemenea, prin ordonanța menționată, a fost eliminată din definiția contravenției compararea pericolului social al acesteia cu cel al infracțiunii, care figura în Legea nr.32/1968. Ca atare, propunem eliminarea din text a expresiei de mai sus.

13. Apreciem că descrierea faptelor stabilite drept contravenții în **art.15 alin.(1) lit.a)** nu este suficient de clară și poate conduce la dificultăți în aplicare. Astfel, conform primei teze a textului la care ne referim, constituie contravenție refuzul primirii în adăpost, fără ca prin dispoziția legală să fie stabilite condițiile în care un astfel de refuz poate fi sancționat. Din lipsa oricăror circumstanțieri ale faptei poate rezulta că orice astfel de refuz constituie contravenție, chiar dacă el este motivat de neîndeplinirea de către persoana care solicită primirea a condițiilor prevăzute la art.13 alin.(3) lit.c). Pe de altă parte, trebuie remarcat că în conformitate cu art.13 alin.(8), de îngrijire medicală

gratuită se bucură numai persoanele găzduite în adăpost, astfel încât și cea de a doua faptă din cuprinsul art.15 alin.(1) lit.a) ar trebui să fie circumstanțiată. Propunem de aceea revederea normei.

14. Semnalăm că nici dispoziția cuprinsă în **art.15 alin.(3)** nu este corelată cu dispozițiile Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, stabilindu-se o procedură derogatorie în ceea ce privește căile de atac în materie contravențională, prin introducerea unei proceduri preliminare de contestare a procesului-verbal “la consiliul local”. Menționăm că procedura grațioasă nu este specifică domeniului contravențional, iar verificarea legalității și temeiniciei acestuia nu poate fi realizată decât de instanța de judecată. Propunem de aceea eliminarea alin.(3) al art.15.

15. La art.17 alin.(2), semnalăm că, în corelare cu prevederile alin.(1) ale acestui articol, termenul de 30 de zile nu poate curge **de la publicarea** în Monitorul Oficial a legii, ci de la intrarea acesteia în vigoare, deoarece în condițiile în care legea nu e încă în vigoare norma propusă la alin.(2) nu are temei legal. Propunem reformularea textului prin înlocuirea expresiei “de la publicarea în Monitorul Oficial al României al” cu expresia “de la intrarea în vigoare a”.

II. Observații de redactare și de tehnică legislativă

1. Semnalăm că deși încă din titlul propunerii legislative este utilizată noțiunea de “violență în familie”, definiția legală a acesteia este prevăzută abia în art.13 alin.(1). Pentru o mai bună sistematizare, propunem introducerea acestei norme în Capitolul I, după art.1.

2. La art.3 alin.(1), propunem înlocuirea sintagmei “Comunitățile locale” prin sintagma “Colectivitățile locale”, asigurându-se, astfel, concordanța cu dispozițiile art.3 alin.(4) din Legea administrației publice locale nr.215/2001, care folosește și definește acest concept.

3. La art.6 alin.(2) lit.b), pentru un plus de rigoare în exprimare, sugerăm următoarea reformulare a textului:

“b) ajutarea persoanelor aflate în dificultate din cauza actelor de violență în familie;”

4. La art.12 alin.(2), pentru asigurarea unității terminologice cu art.15 alin.(1) lit.c), propunem înlocuirea expresiei “sunt obligați să anunțe” cu sintagma “sunt obligați să sesizeze”.

5. La art.13 alin.(8), pentru o exprimare corectă este necesară introducerea conjuncției “și” înaintea expresiei “copiilor minori”.

4. La art.12 alin.(2), pentru asigurarea unității terminologice cu art.15 alin.(1) lit.c), propunem înlocuirea expresiei “sunt obligați să anunțe” cu sintagma “sunt obligați să sesizeze”.

5. La art.13 alin.(8), pentru o exprimare corectă este necesară introducerea conjuncției “și” înaintea expresiei “copiilor minori”.

6. Pentru asigurarea uniformității în reglementarea domeniului contravențiilor, propunem ca în **art.15 alin.(1)** sancțiunea prevăzută să fie reformulată astfel: “cu amendă de la 10.000.000 lei la 50.000.000 lei”, iar **alin.(2) și (4)** ale aceluiași articol să fie reformulate astfel:

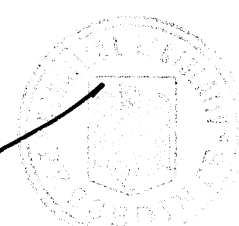
“(2) Constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor se fac de către asistenții familiari, primar sau împuterniciți ai acestora.”

“(4) Contravențiilor prevăzute la alin.(1) le sunt aplicabile dispozițiile Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor.”

7. Menționăm faptul că propunerea legislativă nu este însoțită de expunerea de motive, instrumentul de prezentare și motivare specific, necesar conform art.28 alin.(1) lit.a) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

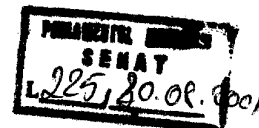
PREȘEDINTE

Dragoș ILIESCU



București

Nr. 154/4.02.2002



SENATUL ROMÂNIEI

Domnului Secretar General Constantin SAVA

Urmare adresei Dumneavoastra nr.225 din 26.06.2001, va transmitem, alaturat, avizul Consiliului Legislativ referitor la propunerea legislativa privind combaterea violentei in familie.

PRESEDINTE
[Signature]
Dragoș ILIESCU



București
Nr.252/29.08.2001



AVIZ
referitor la propunerea legislativă privind
combaterea violenței în familie

Analizând propunerea legislativă privind combaterea
volenței în familie, transmisă de Secretarul General al Senatului cu
adresa nr.225/26.06.2001,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a din Legea nr.73/1993 și art.48(3) din
Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

**Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele
motive:**

1. Propunerea legislativă, urmărește accentuarea represiei penale în cazul unor manifestări antisociale circumscrise celor cunoscute generic sub denumirea de **violență în familie**, definește în context noțiunea de familie, abordează aspecte noi ale fenomenului și se preocupă, în plan social, de victimele unor astfel de fapte.

Deși propunerea legislativă se referă la o problemă actuală și gravă și exprimă grija și generozitatea autorilor ei în rezolvarea multiplelor aspecte ale reglementării propuse, proiectul legii intervine tardiv și este grevat, din punct de vedere juridic, de schematism, generalități, necorelări cu legislația în vigoare și de soluții insuficient motivate, toate demonstrând că propunerea legislativă n-a beneficiat, din păcate, de sprijinul unui specialist în domeniul Dreptului penal.

Sub aspectul relațiilor sociale reglementate, prezenta propunere legislativă face parte din categoria legilor organice, întrucât cuprinde norme de natura celor prevăzute la art.72 alin.(3) lit.f) din Constituție.

2. Cea mai pregnantă constatare se referă la faptul că reglementarea propusă nu este corelată cu dispozițiile legale în vigoare referitoare la combaterea violenței în familie și protejarea victimelor acesteia. Sanționarea mai gravă a infracțiunilor în care subiect pasiv este un membru al familiei infractorului este prevăzută în Codul penal, în urma modificărilor aduse acestuia prin Legea nr.197/2000, publicată în Monitorul Oficial nr.568 din 15 noiembrie 2000, prin același act normativ fiind introdusă și definiția legală a noțiunii de “membru de familie”.

În prezent, conform art.149¹, text nou introdus în Codul penal, prin “membru de familie” se înțelege soțul sau ruda apropiată (ascendenții și descendenții, frații și surorile, copiii acestora precum și persoanele devenite prin adopție, potrivit legii, astfel de rude), dacă aceasta din urmă locuiește și gospodărește împreună cu făptuitorul. Din analiza comparativă a acestei definiții legale cu definiția cuprinsă în art.1 alin.(2) din propunerea legislativă rezultă că sfera persoanelor avute în vedere în cele două texte este diferită. În primul rând, noțiunea definită în propunerea legislativă impune condiția ca **soții să trăiască sub același acoperiș**, ipoteză care nu acoperă situațiile în care soții au locuințe diferite. Din acest punct de vedere definiția Codului penal este superioară din punct de vedere normativ, deoarece nu impune o astfel de condiție în cazul soților. În al doilea rând, propunerea legislativă asimilează membrilor de familie pe concubini, foștii soți, precum și pe copiii aflați în plasament familial. Având în vedere principiile legislației românești în domeniul reglementării relațiilor de familie, o astfel de asimilare nu se justifică, deoarece, pe de o parte, statul ocrotește familia constituită de drept, neîncurajând relațiile de concubinaj, iar pe de altă parte, persoanele a căror protecție se propune beneficiază oricum de protecția oferită de cadrul general al legislației penale.

Totodată, existența a două definiții ale noțiunii de “membru de familie” cu privire la acest gen de infracțiuni conduce la existența unor reglementări paralele, fapt care contravine principiului sistematizării legislației.

3. În ceea ce privește structurile propuse a fi înființate în scopul combaterii violenței în familie, semnalăm că înființarea unei instituții

publice de interes local, poate fi dispusă prin hotărâre a consiliului județean sau local, după caz, potrivit prevederilor Legii administrației publice locale nr.215/2001, nu prin hotărârea unui serviciu de specialitate al administrației publice, descentralizat, cum sunt direcțiile de sănătate publică județene, astfel cum se prevede la alin.(2) al art.4 din proiect.

Totodată, în compunerea unei instituții publice pot fi organizate direcții, servicii și birouri și nu **organisme pluridisciplinare**, cu caracter de autorități administrative autonome ce pot fi înființate numai prin lege organică, potrivit art.116 alin.(3) din Constituție, nu prin hotărâre a consiliului local și, oricum, nu în componența unei instituții publice așa cum se prevede în același text.

De asemenea, în proiect există suprapuneri între domeniile de competență ale Serviciului public național de acțiune socială prevăzute la art.3 alin.(1) și cele ale serviciului public de acțiune socială prevăzute la art.4 alin.(3), în lipsa unor dispoziții exprese neputându-se preciza nici care este raportul dintre aceste două servicii.

4. Dispoziția din art.4 alin.(3) lit.e) care prevede atribuția serviciului public de acțiune socială de a declanșa procedurile legislative pentru apărarea victimelor și sancționarea violențelor este susceptibilă de interpretări diferite. Pe de o parte, din utilizarea expresiei “proceduri legislative”, s-ar putea înțelege că acest serviciu ar avea drept de inițiativă legislativă, deși instituirea acestui drept ar fi contrară Constituției. Pe de altă parte, norma poate fi interpretată în sensul autorizării acestor servicii de a declanșa procedurile judiciare pentru apărarea victimelor și sancționarea autorilor violențelor, deși acest lucru nu este posibil în cazul tuturor faptelor : de exemplu, pentru infracțiunea de insultă avută în vedere în art.12 din proiect, acțiunea penală nu poate fi pusă în mișcare decât la plângerea prealabilă a persoanei vătămate.

5. Obligația de a sesiza serviciului public de acțiune socială cazurile de agresiune familială impusă în art.5 alin.(3) din proiect pentru anumite persoane juridice nu poate fi susținută în cadrul principiilor izvorâte din consacrarea constituțională a ocrotirii vieții intime, familiale și private, precum și din obligația de a păstra secretul profesional, dedusă din incriminarea art.196 Cod penal a divulgării secretului profesional.

Propunerea de sancționare pentru nerespectarea unei astfel de obligații este realizată, de altfel, fără a se ține seama de dispozițiile

legale în materia răspunderii contravenționale. Pe de o parte, atât Legea nr.32/1968 (care a fost în vigoare până la data de 25 august 2001), cât și Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, prevăd că sancțiunile trebuie incluse în actul de stabilire a contravențiilor.

Pe de altă parte, art.7¹ din Legea nr.32/1968 (în prezent abrogată) la care se face trimitere în art.5 alin.(4), precum și dispoziția similară din art.8 alin.(4) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001 (în vigoare în prezent) prevăd doar posibilitatea **modificării** limitelor amenzilor prin hotărâre de Guvern, și nu pe cea a **stabilirii** acestora prin astfel de acte.

6. Eliberarea unui certificat constatator în cazul în care victima prezintă urme de agresiune, prevăzută la art.8 nu este justificată în propunerea legislativă, neînțelegându-se în ce scop ar putea fi folosit acest certificat, deoarece potrivit legislației în vigoare singurul tip de certificat care atestă numărul de zile de îngrijiri medicale este **cel eliberat de instituțiile de medicină legală**. Menționăm că acest din urmă certificat se întocmește după examinarea persoanei și nu pe baza altor acte medicale.

7. Dispoziția din art.11 referitoare la acordarea de asistență juridică gratuită victimelor violenței în familie este incomplet formulată, astfel încât aplicarea ei este imposibilă ținând seama de reglementările în acest domeniu. Într-adevăr, conform art.68 din Legea nr.51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, asistența judiciară gratuită se asigură de către barou la cererea instanțelor de judecată, a organelor de urmărire penală sau a organelor administrației publice locale în cazurile în care acestea apreciază că persoanele se găsesc în imposibilitate vădită de a plăti onorariul sau, în cazuri excepționale, cu aprobarea decanului baroului, dacă drepturile persoanei lipsite de mijloace materiale ar fi prejudiciate prin întârziere. Se observă astfel că dispoziția din propunerea legislativă nu este corelată cu textul Legii nr.51/1995.

Totodată, deoarece o persoană nu poate fi considerată drept “victimă a violenței în familie” decât după rămânerea definitivă a hotărârii de condamnare, textul nu rezolvă situațiile în care asistența judiciară gratuită a fost oferită, iar în urma procesului s-a pronunțat achitarea inculpatului sau condamnarea lui pentru altă infracțiune decât cele avute în vedere de propunerea legislativă.

8. Dispoziția din art.12 instituie o reglementare incorectă în raport cu legislația penală în vigoare și paralelă cu prevederile Codului penal, sub următoarele aspecte:

a) În cazul omorului săvârșit asupra unui membru al familiei, fapta reprezintă infracțiunea de omor calificat, conform art.175 alin.1 lit.c), iar făptuitorul nu poate fi condamnat pentru săvârșirea infracțiunii de omor simplu prevăzută de art.174 C.pen., astfel încât prevederea celor două articole în textul art.12 din propunerea legislativă nu se justifică. De altfel, în această ipoteză de omor calificat, nu este posibilă agravarea de două ori a pedepsei prin reținerea aceleiași circumstanțe. În ce privește pedeapsa este greu de apreciat că 25 de ani de închisoare ar fi insuficienți și că aplicarea sporului de 3 ani ar fi mai indicată, cum se propune în proiect.

b) Referitor la infracțiunile prevăzute la art.180 și 181 C.pen., precizăm că în prezent, în urma modificării Codului penal prin Legea nr.197/2000, textele prevăd deja drept variante agravate cazurile în care victima este un membru al familiei, astfel încât dispoziția de majorare a pedepselor pentru același motiv, cuprinsă în propunerea legislativă, este fără obiect.

c) În cazul celorlalte infracțiuni indicate în art.12, menționăm că agravarea pedepsei în cazul în care victima este un membru al familiei este aplicabilă în prezent având în vedere art.75 alin.1 lit.b) C.pen. care prevede drept circumstanță agravantă săvârșirea infracțiunii prin violențe asupra membrilor familiei.

9. Din interpretarea art.13 în corelație cu celelalte prevederi ale propunerii legislative, rezultă că, în cazul săvârșirii infracțiunilor indicate în art.12 asupra unui membru al familiei, aplicarea măsurilor de siguranță din art.112 lit.a) și b) Cod penal (obligarea la tratament medical și internarea medicală) ar fi obligatorie, indiferent de îndeplinirea sau de neîndeplinirea condițiilor prevăzute în art.113 și 114 Cod penal, soluție legislativă care este, însă, îndoielnică.

10. Incriminarea drept infracțiuni, în art.14, a faptelor de **hărțuire psihologică și abuz sexual** nu corespunde principiilor de legiferare în materie penală, necuprinzând descrierea conținutului infracțiunii, neputându-se astfel preciza care este latura obiectivă și latura subiectivă a acestora. De asemenea, textul prevede o pedeapsă inexistentă în sistemul penal actual, și anume aceea de "muncă în folosul societății".

11. Dispoziția din art.16 alin.(1) referitoare la aplicarea obligatorie a art.136 din Codul de procedură penală poate deveni arbitrară, deoarece acest articol prevede posibilitatea luării măsurilor preventive în cauzele privitoare la infracțiuni grave și foarte grave pedepsite cu închisoare, aplicarea măsurilor preventive fiind lăsată în mod judicios la aprecierea organelor de cercetare penală, a procurorului și a instanței.

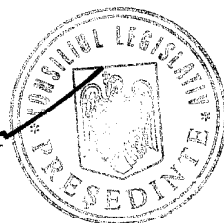
12. Trimiterile la art.581 și 613 din Codul de procedură civilă nu se justifică, atâta vreme cât și în lipsa unei prevederi exprese care să facă trimitere la ele, aceste texte sunt aplicabile în cauzele civile. În plus, nu se înțelege ce a avut în vedere inițiatorul prin indicarea normelor referitoare la ordonanța președințială și la divorț în cadrul capitolului intitulat “Măsuri privind autorii violențelor în familie”.

13. Semnalăm că pe parcursul proiectului nu se folosește o terminologie unitară, denumirea organismului pluridisciplinar a cărui înființare se dispune prin normele de la art.3 și art.4, fiind redată diferit, sub forma “Serviciul public de acțiune socială” – la art.3 alin.(1), art.4 alin.(2) și (3), art.5 alin.(1)-(3), art.6, art.7 alin.(1) și art.10 alin.(1) și (2) - “Serviciul public național de acțiune socială – la art.3 alin.(2), (3), (4) și (5) -, “Serviciul Național de Asistență Socială”, la art.17 și art.18 alin.(3) “serviciul public de asistență socială” - la art.18 alin.(1).

Or, potrivit prevederilor art.34 alin.(1) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, în limbajul normativ aceleași noțiuni se exprimă prin aceiași termeni.

PREȘEDINTE

Dragoș ILIESCU



București
Nr. 897/29.04.2001