



AVIZ
**referitor la propunerea legislativă privind regimul
juridic al prostituției (Legea prostituției)**

Analizând propunerea legislativă privind regimul juridic al prostituției (Legea prostituției), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.L259 din 19.06.2003,

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 stabilirea regulilor privind organizarea, funcționarea și controlul activității de prostituție, modul de înființare, organizare și funcționare a stabilimentelor, ca așezăminte în care persoanele autorizate pot exercita această activitate, precum și instituirea sancțiunilor aplicabile în domeniu.

Cuprinzând incriminarea unor fapte drept infracțiuni, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, conform art.72 alin.(3) lit.f) din Constituție.

2. Precizăm că problema ce face obiectul prezentei inițiative legislative a mai fost abordată în propunerea legislativă privind înființarea, organizarea și funcționarea localurilor intime, avizată favorabil, cu observații și propuneri, de către Consiliul Legislativ, cu avizul nr.514 din 24 mai 2001, în propunerea legislativă privind controlul bolilor cu transmitere sexuală (BTS) și SIDA, avizată favorabil, cu observații și propuneri, cu avizul nr.1244 din 22 noiembrie 2001, precum și în propunerea legislativă privind înființarea, organizarea și funcționarea Cabinetelor de Servicii Sexuale în scopul controlului și

combaterii fenomenului prostituției și proxenetismului, avizată negativ cu avizul nr.1149 din 4 decembrie 2000.

3. 3. Din punct de vedere al armonizării proiectului cu reglementările comunitare semnalăm următoarele:

În legislația comunitară, cuprinzând atât tratatele de bază cât și dreptul derivat, **nu se regăsește o prevedere directă care să reglementeze prostituția**, statele membre rezolvând, prin legislațiile naționale de o manieră prohibitivă, reglementară sau permisivă, fenomenul, - așa cum se poate reține și din situația prezentată de inițiatori în Expunerea de motive.

În acest context, reglementarea prostituției, este lăsată, din punct de vedere al legislației comunitare, la latitudinea legiuitorului statelor membre, în funcție de politica și atitudinea socială adoptată de națiunea respectivă, și cu respectarea eventualelor tratate sau acte internaționale la care este parte statul respectiv. Ideea generală care se desprinde este că, chiar dacă unele state reglementează prostituția (Olanda sau Germania), **se incriminează în schimb activitatea de exploatare a prostituției și anume proxenetismul.**

La nivelul organismelor regionale (Consiliul Europei) sau cu vocație mondială, (ONU) situația este mai clară, existând instrumente juridice care condamnă prostituția și solicită statelor membre excluderea acesteia din sfera relațiilor legalizate .

Precizăm astfel, că fenomenul a început să fie luat în discuție în vederea interzicerii și condamnării încă din anul 1904, la nivel de întruniri guvernamentale internaționale, ulterior subiectul a fost preluat și de Liga Națiunilor, iar în anul 1951 a intrat în vigoare, adoptată de Organizația Națiunilor Unite, **Convenția pentru reprimarea traficului de ființe umane și a exploatării prostituției semenilor care, în primele două articole stabilește:**

“Art.1.- Părțile la prezenta convenție decid pedepsirea oricărei persoane care, pentru a satisface pasiunile altuia:

1. Ademenește, atrage sau îndeamnă, în vederea prostituării o altă persoană, chiar cu consimțământul acesteia.

2. Exploatează prostituarea unei alte persoane chiar cu consimțământul acesteia

Art.2. - Părțile la prezenta Convenție, convin, de asemenea, să pedepsească orice persoană care :

1. Deține, conduce sau, cu bună știință finanțează sau contribuie la finanțarea unei case de toleranță,

2. Dă sau ia în folosință, cu bună știință, în totalitate sau în parte, un imobil sau un alt spațiu în scopul prostituării altei persoane”.

Din conținutul textelor invocate se desprinde ideea că, fără a impune pedepsirea persoanelor care se prostituează, **convenția interzice totuși legalizarea stabilimentelor în care se desfășoară activități cu caracter sexual.**

În prezent Convenția este ratificată de 75 de state (din care 8 state membre în Uniunea Europeană). România a ratificat această convenție la **15 februarie 1955.**

În afară de această Convenție mai există și alte texte internaționale, din care enumerăm :

Convenția privind eliminarea oricăror forme de discriminare cu privire la femei (1979) care în art.6 prevede *“Statele părți vor lua toate măsurile corespunzătoare, înțelegând aici și dispoziții legale, pentru a reprima orice formă de trafic de femei și exploatare a prostituării femeii”.*

Problema a fost reluată și în ultimii ani în cadrul dezbaterilor la **Protocolul adițional privind tratamentul persoanelor, la Convenția privind criminalitatea transnațională organizată (Viena 2000)**, și în care se solicită incriminarea oricăror forme de exploatare umană inclusiv prin prostituție .

La nivelul Consiliului Europei, s-a adoptat **Recomandarea 13225/1997, asupra traficului de femei și a prostituției în statele membre**, care condamnă aceste fenomene considerându-le inumane, degradante și care încalcă drepturile omului.

Trebuie să precizăm, că există însă și opinii în favoarea prostituției legale, dezvoltate de diverse organisme, asociații, sau grupuri care încearcă să transforme imaginea tradițională asupra fenomenului de prostituție, invocând **dreptul la libertate sexuală, ideea de modernitate și libertate de decizie asupra vieții private**, și care, în final, invocă deci tot drepturile omului.

4. La art.1, întrucât expresia „practicarea prostituției în condiții de evidență” este confuză, este necesară reformularea normei. Pe de altă parte, chiar dacă este de dorit ca riscurile referitoare la bolile cu transmitere sexuală să fie eliminate printr-o astfel de reglementare, apreciem că rezultatul real al acesteia va fi doar o **reducere** a acestor riscuri. Propunem de aceea următoarea formulare a art.1:

„**Art.1.** - Prezenta lege reglementează regimul juridic privind practicarea prostituției, în scopul reducerii riscurilor privitoare la bolile cu transmitere sexuală.”.

5. Apreciem că posibilitatea exercitării prostituției la domiciliul persoanei autorizate, prevăzută la **art.8**, ar trebui să fie circumstanțiată, având în vedere caracterul acestei activități. Astfel, ar trebui ca legea fie să interzică practicarea prostituției în blocurile de locuințe, fie să prevadă obligativitatea obținerii acordului asociației de proprietari în condițiile Ordonanței Guvernului nr.85/2001 privind organizarea și funcționarea asociațiilor de proprietari. Totodată, ar trebui stabilite condițiile ambientale și de igienă care trebuie asigurate, precum și controlul acestora, similar condițiilor prevăzute pentru înființarea și funcționarea stabilimentelor.

6. Apreciem că în cadrul **Capitolului III** ar trebui prevăzute norme referitoare la statutul personalului administrativ din stabilimente, din propunere nereieșind cum sunt stabilite raporturile de muncă ale acestora (prin contract de muncă sau prin convenție civilă).

7. Referitor la „garanțiile de onorabilitate” prevăzute la **art.9 alin.(2)** drept condiție pentru eliberarea autorizației de înființare a unui stabiliment, semnalăm că din cuprinsul propunerii nu reiese în ce ar putea consta asemenea garanții. Este adevărat că la **art.10 alin.(1) ultima liniuță** se face referire la un „act de onorabilitate” eliberat de organul de poliție, însă, atâta vreme cât poliția nu are ca atribuție ținerea unei evidențe a „cetățenilor onorabili”, nu se înțelege cum ar putea fi eliberat un astfel de act. Propunem, de aceea, eliminarea condițiilor referitoare la „garanțiile de onorabilitate” din **art.9 alin.(2)** și la „actul de onorabilitate” din **art.10 alin.(1) ultima liniuță**.

8. La **art.11** ar trebui prevăzut dacă și în ce moment stabilimentul dobândește personalitate juridică. În plus, apreciem că ar fi necesar ca acesta să fie înscris și în evidența Ministerului Administrației și Internelor.

9. Semnalăm că propunerea ar trebui completată în sensul prevederii exprese a modalității și a procedurii de încadrare a stabilimentelor în diverse categorii, conform **art.14 alin.(2)**.

10. Semnalăm că propunerea legislativă nu cuprinde o reglementare completă referitoare la modalitatea de efectuare a controlului medical de către persoanele care practică prostituția. Astfel, propunerea ar trebui completată cu dispoziții exprese privind periodicitatea controlului, precum și modalitatea de eliberare a carnetului de sănătate prevăzut la **art.16 alin.(2) lit.b)**.

11. În ceea ce privește **art.17 alin.(1) lit.c)**, sugerăm reanalizarea soluției legislative, în sensul prevederii mai clare a situațiilor în care deținătorul stabilimentului are dreptul de a refuza accesul clienților în local. Precizăm că din actuala redactare a textului nu se înțelege care vor fi criteriile de apreciere a „stării clientului” în raport cu „standardul stabilimentului”. Apreciem de aceea că norma ar trebui să se refere expres, în primul rând, la situațiile în care clientul se află în stare de ebrietate sau în care are un comportament fizic ori verbal violent, indiferent de „standardul” localului.

Semnalăm, de asemenea, că nepermiterea, de către proprietarul stabilimentului, a accesului anumitor categorii de clienți care se prezintă “în alte condiții improprii potrivit alin.(1) lit.c)” nu poate fi prevăzută drept **obligație**, în **art.17 alin.(2) lit.e)**, de vreme ce aceasta constituie un **drept** conform **alin.(1) lit.c)** a aceluiași articol. Sugerăm reanalizarea celor două norme și stabilirea acestei posibilități fie ca un drept, fie ca o obligație a proprietarului stabilimentului.

12. Precizăm că sancțiunea anulării autorizației nu poate fi prevăzută în **art.18, 19 și 21**, deoarece acestea au drept obiect incriminarea unor fapte drept infracțiuni. Anularea autorizației nefiind o sancțiune specifică dreptului penal, reglementarea cazurilor în care aceasta este aplicabilă ar trebui cuprinsă în Capitolul III referitor la înființarea, organizarea și funcționarea stabilimentelor.

13. Semnalăm că faptele incriminate în **art.19** constituie infracțiuni conform art.12 și 13 din Legea nr.678/2001 privind prevenirea și combaterea traficului de persoane. În plus, din text nu se înțelege cum ar putea fi obligate persoanele **aflate** într-o țară străină, fie ele și într-o stare materială precară, să desfășoare activități cu caracter sexual în cadrul stabilimentelor din România.

Pentru evitarea instituirii unor reglementări paralele, propunem eliminarea normei din art.19.

14. Menționăm că adoptarea prezentei propuneri legislative ar implica și modificarea art.329 din Codul penal referitor la infracțiunea de proxenetism. Astfel, în prezent sunt incriminate înlesnirea practicării prostituției și tragerea de foloase de pe urma practicării prostituției, fără nici o excepție. Or, ținând seama de reglementarea propusă, cele două fapte nu mai pot constitui infracțiuni decât dacă sunt săvârșite **în afara cadrului legal instituit**. Pe de altă parte, pentru asigurarea sistematizării normelor referitoare la acest domeniu, apreciem că infracțiunea de proxenetism ar trebui să fie prevăzută în propunerea legislativă, art.329 din Codul penal urmând a fi abrogat.

Propunem de aceea introducerea unui nou articol în cadrul Capitolului V, după **art.18**, cu următoarea formulare:

„**Art.19.** - (1) Îndemnul ori înlesnirea practicării prostituției sau tragerea de foloase de pe urma practicării prostituției de către o persoană, cu nerespectarea prevederilor prezentei legi se pedepsește cu închisoarea de la 2 la 7 ani și interzicerea unor drepturi.

(2) Recrutarea unei persoane pentru prostituție ori traficul de persoane în acest scop, precum și constrângerea la prostituție se pedepesc cu închisoarea de la 3 la 10 ani și interzicerea unor drepturi.

(3) Dacă fapta prevăzută la alin.(1) sau (2) este săvârșită față de un minor sau prezintă un alt caracter grav pedeapsa este închisoarea de la 5 la 15 ani și interzicerea unor drepturi.

(4) Banii, valorile sau orice alte bunuri care au servit sau au fost destinate să servească, direct sau indirect, la comiterea infracțiunilor prevăzute la alin.(1) - (3) și cele care au fost dobândite prin săvârșirea acestora se confiscă, iar dacă acestea nu se găsesc, condamnatul este obligat la plata echivalentului lor în bani.

(5) Tentativa se pedepsește.”.

Totodată, **art.28** din propunerea legislativă ar trebui reformulat astfel:

„**Art.28.** - Pe data intrării în vigoare a prezentei legi se abrogă art.328 și 329 din Codul penal.”

15. La **art.20 alin.(1)** apreciem că textul ar trebui să se refere la situațiile în care în locuința respectivă **locuiesc** minori, având vârsta sub 18 ani, chiar dacă aceștia nu „există” în locuință în momentul desfășurării activităților cu caracter sexual. În plus, textul ar trebui să aibă în vedere și incriminarea desfășurării de astfel de activități în blocurile de locuințe, fără obținerea acordului asociației de locatari.

16. La **art.22**, pentru asigurarea unei reglementări complete, norma ar trebui să aibă în vedere fotografierea, înregistrarea audio sau video ori facilitarea acestora, nefiind justificată interzicerea doar a înregistrării pe casete video. În plus, apreciem că ar trebui eliminată condiția referitoare la scopul înregistrării, deoarece fapta prezintă pericol social independent de prezența sau absența scopului de a publica înregistrările realizate.

17. Semnalăm că, prin specificul lor, faptele care constituie contravenții conform **art.23 lit.a)** și **c)** ar putea fi constatate atât de către ofițerii și agenții de poliție, cât și de către persoanele împuternicite din cadrul Ministerului Sănătății. Propunem, de aceea, reanalizarea **art.24**. Totodată, precizăm că în conformitate cu **art.15 alin.(1)** din Ordonanța

Guvernului nr.2/2001 constatarea contravențiilor se face de către **persoanele** prevăzute de actul normativ prin care se stabilesc și se sancționează contravenții, astfel încât în cuprinsul art.24 trebuie să se facă referire explicit la ofițerii și agenții de poliție și la persoanele împuternicite din cadrul Ministerului Sănătății

18. Precizăm că până la data intrării în vigoare, actul normativ nu poate produce efecte juridice, astfel încât norma din **art.27 alin.(1)** trebuie să prevadă un termen de la data intrării în vigoare a legii în care să fie elaborate normele metodologice de aplicare a acesteia. De asemenea, semnalăm că utilizarea noțiunii de „instrucțiuni comune în aplicarea legii” este improprie în cazul hotărârilor Guvernului. Sugerăm următoarea reformulare a textului:

„**Art.27. - (1)** Guvernul va aproba prin hotărâre, la propunerea Ministerului Administrației și Internelor și a Ministerului Sănătății, normele metodologice de aplicare a prezentei legi, în termen de ... zile de la intrarea ei în vigoare.”

II. Observații de redactare și de tehnică legislativă

1. La **titlul** propunerii legislative, pentru un plus de concizie, apreciem că ar trebui eliminată expresia „Legea prostituției”.

2. Potrivit normelor de tehnică legislativă, după titlul actului normativ trebuie introdusă următoare **formulă introductivă**:

„Parlamentul României adoptă prezenta lege”.

3. Având în vedere faptul că nu este recomandabil ca denumirea unui capitol dintr-un act normativ să fie identică cu titlul actului, sugerăm reformularea denumirii **Capitolului II** sub forma „Autorizarea și evidența persoanelor care practică prostituția”.

4. La **art.4 alin.(1)**, pentru asigurarea unei exprimări corecte, propunem următoare reformulare a textului:

„**Art.4. - (1)** Persoanelor care practică prostituția li se aplică regimul juridic al persoanelor fizice care desfășoară activități economice în mod independent, potrivit dispozițiilor Legii nr.507/2002 privind organizarea și desfășurarea unor activități economice de către persoane fizice”.

Totodată, propunem înlocuirea expresiei „exercitarea prostituției” cu sintagma „practicarea prostituției” în tot cuprinsul actului normativ, mai potrivit în context.

5. La **art.6**, pentru un plus de claritate a normei, expresia „pe lângă” ar trebui eliminată.

6. La **art.9 alin.(1)**, apreciem că norma ar trebui să capete un caracter permisiv, putând fi reformulată astfel:

„**Art.9. - (1)** Stabilimentele în care se desfășoară activități sexuale se pot înființa în baza autorizației de funcționare prevăzută la alin.(2) și se organizează și funcționează pe baza licenței prevăzută la art.10 alin.(2).”

7. La **art.9 alin.(2)**, pentru o exprimare adecvată în materie, sugerăm ca expresia „fără cazier judiciar sau cazier fiscal” să fie redactată sub forma „fără mențiuni în cazierul judiciar sau în cazierul fiscal”.

8. La **art.10 alin.(1)**, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, enumerarea trebuie realizată prin utilizarea literelor alfabetului, nu a liniuțelor.

9. La **art.11**, expresia „Registrul Comerțului” trebuie scrisă sub forma „Registrul comerțului”, iar cuvântul „Inspectoratelor” trebuie redactat cu literă mică.

10. La **art.12**, pentru un plus de rigoare în exprimare, propunem ca textul să facă referire la **sediul** entităților menționate, iar expresia „alte asemenea” să fie redactată sub forma „altele asemenea”.

11. La **art.15**, pentru identificarea corectă a actului normativ la care se face trimiterea, finalul textului trebuie reformulat după cum urmează: „... Legii nr.196/2003 privind prevenirea și combaterea pornografiei.”

Această observație este valabilă și pentru art.25.

12. La **art.16 alin.(1) lit.f)**, pentru evitarea utilizării noțiunii de „acuzatie”, specifică răspunderii penale, apreciem că finalul textului ar putea fi formulat astfel: „... fără a se putea considera că prestația sa a fost necorespunzătoare;”.

13. La **art.16 alin.(2) lit.a)**, pentru un plus de precizie în exprimare, sugerăm introducerea după cuvântul „programului” a expresiei „de activitate”.

14. La **art.23 lit.a)**, pentru un plus de rigoare în reglementare, propunem introducerea după cuvântul „neprezentarea” a expresiei „persoanelor care practică prostituția”.

15. La **art.23 lit.c)**, sugerăm înlocuirea expresiei „impunerea persoanelor”, specifică legislației fiscale, cu sintagma „obligarea persoanelor”, mai potrivită în context.

16. La **art.25**, pentru un plus de precizie normativă, sugerăm ca partea de debut a textului să facă referire la dispozițiile art.15, astfel: „Dispozițiile art.15 se completează...”.

17. La **art.26**, pentru asigurarea unei reglementări în acord cu practica legislativă, propunem reformularea textului astfel:

„**Art.26.** - Prezenta lege intră în vigoare la 3 luni de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I.”.

18. Semnalăm că în tot cuprinsul propunerii legislative trebuie utilizate denumirile actuale ale ministerelor, astfel cum sunt prevăzute în Hotărârea Parlamentului României nr.16/2003 și anume **Ministerul Administrației și Internelor** și **Ministerul Sănătății**.


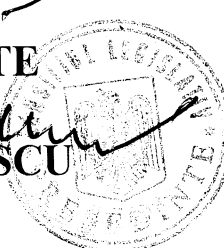
19. În aplicarea art.42 alin.(5) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, partea finală trebuie să cuprindă formulele consacrate și anume:

“Această lege a fost adoptată de Camera Deputaților în ședința din cu respectarea prevederilor art.74 alin.(1) din Constituția României

Președintele Camerei Deputaților.

Această lege a fost adoptată de Senat în ședința din cu respectarea prevederilor art.74 alin.(1) din Constituția României

Președintele Senatului”.

PREȘEDINTE

Dragoș ILIEȘCU


București
Nr.962/28.06.2003