



## CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

Str. Dimitrie D. Gerota nr. 7-9, sector 2, București, cod poștal: 020027

Telefoane: 021.310.23.56, 021.316.31.34

Fax: 021.316.31.31

021.310.23.57, 021.316.31.33

Cod fiscal: 10464660

E-mail: ces@ces.ro

www.ces.ro

---

Membru fondator al Asociației Internaționale a Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare (AICESIS)  
Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

---

„Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.” (Art. 141 din Constituția României revizuită)

Nr. 1226/18.02.2026

### AVIZ

#### **referitor la propunerea legislativă pentru reglementarea, autorizarea și protecția activităților de natură sexuală (b24/03.02.2026)**

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 11 lit. a) din Regulamentul de organizare și funcționare, Consiliul Economic și Social a fost sesizat cu privire la avizarea *propunerii legislative pentru reglementarea, autorizarea și protecția activităților de natură sexuală (b24/03.02.2026)*.

### CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în ședința din data de 18.02.2026, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- legalizarea prostituției stimulează cererea de servicii sexuale, ceea ce contribuie la extinderea traficului de persoane, fenomen caracterizat prin violență, constrângere, control coercitiv, pierderea autonomiei și traumă complexă. Din această perspectivă, nu putem susține teorii ale „consimțământului” în contexte marcate structural de vulnerabilitate, abuz de putere și inegalitate și nici sisteme juridice care, în practică, ajung să protejeze cumpărătorii de servicii sexuale și exploatatorii, în locul persoanelor vătămate.

- din perspectivă legală, poziția aceasta se fundamentează pe mai multe tratate, convenții și acte internaționale și europene, printre care:
- Convenția ONU din 1949<sup>1</sup> recunoaște prostituția ca incompatibilă cu demnitatea umană și obligă statele să sancționeze proxenetismul în toate formele sale, inclusiv deținerea de bordouri și profitul din prostituția altor persoane, chiar și în prezența unui pretins consimțământ.
  - CEDAW (1979)<sup>2</sup>, la articolul 6, solicită statelor să suprimă exploatarea prostituției femeilor.
  - Protocolul de la Palermo al ONU (2000)<sup>3</sup> definește „exploatarea prostituției altora” ca formă centrală a traficului de persoane și obligă statele să descurajeze cererea care favorizează exploatarea [art. 9 alin. (5)]
  - Parlamentul European a calificat prostituția drept „încălcarea a demnității umane” și „un obstacol în calea egalității între femei și bărbați, contrar Cartei drepturilor fundamentale a UE”<sup>4</sup> (Rezoluția din 2014) și a reafirmat în 2023 că prostituția este o formă de violență, solicitând dezincriminarea persoanelor aflate în prostituție, servicii de ieșire din prostituție și sancționarea cumpărării de acte sexuale<sup>5</sup>.
  - Directiva UE 2011/36/UE clasifică exploatarea sexuală și exploatarea prostituției ca forme principale de trafic și impune statelor membre măsuri de reducere a cererii [art. (18)].
  - Recomandarea generală nr. 38 a Comitetului CEDAW (2020) arată că industria prostituției creează cerere care alimentează traficul și obligă statele să abordeze simultan cererea și vulnerabilitățile structurale.
  - Raportul Special al ONU privind violența împotriva femeilor, în raportul „Prostitution and violence against women and girls” (A/HRC/56/48), concluzionează că „legalizarea prostituției amplifică cererea, favorizează violența împotriva femeilor și fetelor și reduce capacitatea autorităților de a monitoriza, identifica și sancționa infractorii, inclusiv traficanții”<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Convenția pentru Suprimarea Traficului de Persoane și a Exploatării Prostituției Altora, Art. 1, 2.

<sup>2</sup> Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor 1979, Art. 6.

<sup>3</sup> PROTOCOLUL privind prevenirea, reprimarea și pedepsirea traficului de persoane, în special al femeilor și copiilor, adițional la Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate, Art. 9.

<sup>4</sup> Rezoluția Parlamentului European din 26 februarie 2014 referitoare la exploatarea sexuală și prostituția - impactul acestora asupra egalității de gen (2013/2103(INI)).

<sup>5</sup> Rezoluția Parlamentului European din 14 septembrie 2023 referitoare la reglementarea prostituției în UE: implicațiile sale transfrontaliere și impactul asupra egalității de gen și a drepturilor femeilor (2022/2139(INI)).

<sup>6</sup> Report of the Special Rapporteur on violence against women and girls, its causes and consequences, Reem Alsalem, p. 11.

- Rapoarte ale unor instituții precum UNODC<sup>7</sup>, ale Comisiei Europene<sup>8</sup>, OSCE<sup>9</sup> și Europol<sup>10</sup> arată constant că exploatarea sexuală rămâne cea mai frecvent identificată formă de trafic și că piețele legale și platformele de publicitate pentru „servicii sexuale” sunt utilizate pe scară largă de rețele de trafic, fiind extrem de dificil de separat situațiile de constrângere de cele prezentate ca fiind „consensuale”.

Din perspectiva acestor standarde, legalizarea prostituției ar plasa România în contradicție cu propriile sale obligații internaționale și ar crea un cadru care, conform dovezilor existente, va crește cererea, va extinde piețele exploatarei și va face mai dificilă protejarea reală a victimelor;

- propunerea legislativă pentru reglementarea, autorizarea și protecția activităților de natură sexuală își formulează o serie de obiective care, la nivel declarativ, ar urmări protejarea persoanelor implicate și reducerea fenomenelor infracționale conexe. Totuși, analiza fiecărui scop în parte, prin raportare la experiența statelor care au adoptat modele similare și la datele empirice disponibile, ridică semne serioase de întrebare cu privire la eficiența și coerența acestor intenții;
- protejarea sănătății fizice și psihice, a integrității și demnității persoanelor care desfășoară activități de natură sexuală [lit. a)]. Deși se menționează protecția fizică și psihică, experiența supraviețuitoarelor exploatarei sexuale arată că legalizarea nu asigură în practică siguranța sau demnitatea. În statele care au legalizat prostituția (Olanda, Germania, Elveția, Austria), femeile sunt expuse în continuare la violență fizică și sexuală: studiile arată că 41% dintre ele au raportat agresiuni<sup>11</sup>, iar ratele de mortalitate sunt semnificativ mai mari decât în populația generală<sup>12</sup>. Controalele medicale și reglementările nu neutralizează inegalitatea de putere dintre client și persoana aflată în prostituție, iar sănătatea femeilor rămâne subordonată cererii sexuale a clienților;
- prevenirea și combaterea exploatarei sexuale, a abuzului, a constrângerii și a traficului de persoane în legătură cu aceste activități [lit. b)]. Legalizarea nu reduce

<sup>7</sup> UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2024*.

<sup>8</sup> European Commission, *Data collection on trafficking in human beings in the EU 2026*

<sup>9</sup> OSCE Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, *Applying gender-sensitive approaches in combating trafficking in human beings*, Vienna, 2021.

<sup>10</sup> Europol, *Trafficking in Human Beings in the EU – Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)*, 2021.

<sup>11</sup> *Failed Promises. The History of Legal Prostitution and Sex Trafficking in the Kingdom of the Netherlands*, CATW International, Feb. 2025.

<sup>12</sup> Germany – *Homicides and Attempted Homicides of Prostituted Persons Since the Complete Decriminalization of Prostitution in 2002*, Prostitution Research & Education, 2018; *Speaking of Prostitution: Prostitution, Sex Work, and Trafficking in Sweden 2013*, Prostitution Research & Education, 2013.

traficul de persoane, ci îl amplifică. Un Raport asupra situației din Olanda<sup>13</sup> arată că anual identifică între 5000 și 8000 de victime ale traficului de persoane, două treimi sunt forțate în industria sexului, iar 21% provin din trafic transfrontalier pentru prostituție. Experiența Germaniei post-legalizare (2002) indică de asemenea creșterea complexității rețelelor de exploatare și dificultatea autorităților de a monitoriza exploatarea<sup>14</sup>;

- asigurarea exercitării activităților sexuale în condiții de legalitate [lit. c)]. Acest obiectiv normalizează piața sexuală și consolidează ideea că corpul femeilor este un bun tranzacționabil. Legalizarea creează un cadru care protejează mai degrabă consumatorii și exploatarea decât persoanele vulnerabile, ignorând violența intrinsecă industriei sexului. În Germania și Olanda, prostituția „legală” nu a redus agresiunile: femeile continuă să fie controlate de proxeneți, iar violența sexuală rămâne omniprezentă;
- statul devine complice la exploatare. În timp ce transparența fiscală poate fi un obiectiv administrativ, ea nu contribuie la protecția victimelor sau la reducerea exploatarea. Profitul din prostituție legalizată poate facilita traficul de persoane și controlul exercitat de proxeneți sau operatori de bordeluri, așa cum s-a observat în Germania și Elveția, unde legalizarea nu a împiedicat exploatarea economică și violența sistemică. În acest scenariu, statul, prin taxele colectate de la persoanele exploatate, ar putea deveni complice;
- deficit de personal specializat în combaterea criminalității organizate. La nivelul principalelor instituții publice cu competențe în combaterea traficului de persoane, de exemplu IGPR sau DIICOT, există un deficit de personal situat la aproximativ 20%, pe lângă fluctuația de personal care determină o constantă nevoie de instruire. Proactivitatea în vederea identificării victimelor în rândul persoanelor vulnerabile este o necesitate a sistemului antitrafic care nu poate fi îndeplinită în lipsa personalului suficient și specializat<sup>15</sup>;
- victimele traficului prin exploatare sexuală sunt în majoritate copii. Componenta minorilor reprezintă unul dintre cele mai critice elemente ale fenomenului exploatarea sexuală. În perioada 2019–2023, numărul minorilor identificați anual variază între aproximativ 221 și 327 de cazuri, reprezentând, în majoritatea anilor, între 40% și peste 55% din totalul victimelor. În anii 2021 și 2023, România s-a situat între primele trei state din UE ca număr de minori identificați, alături de Franța, Italia și

---

<sup>13</sup> *Failed Promises...*, CATW.

<sup>14</sup> *Promises...*, CATW.

Helmut Sporer, *Statement on Prostitution and Trafficking*, *NordicModelNow.org*, June 1, 2021.

<sup>15</sup> ANITP, *Strategia Națională Împotriva Traficului de persoane*, p 10.

Germania. În 2024, datele naționale indică 277 (45,40%) minori din totalul de 610 victime, confirmând menținerea unei ponderi ridicate a copiilor în structura victimelor. Profilul victimelor minore este puternic feminizat, fetele adolescente reprezentând constant majoritatea covârșitoare, fenomen corelat direct cu prevalența exploatarei sexuale și a pornografiei infantile. Această tendință reflectă vulnerabilități structurale legate de sărăcie, abandon școlar, violență familială, lipsa accesului la servicii de protecție și expunerea crescută în mediul online. O creștere a cererii de servicii sexuale va duce la o și mai mare vulnerabilizare la exploatare a copiilor și adolescenților;

- sub aspect tehnic, propunerea legislativă intră în contradicție flagrantă cu normele Codului Penal, respectiv cu dispozițiile art. 213 care incriminează proxenetismul. Conform Codului Penal român, dar și la nivelul celorlalte reglementări asemănătoare din Europa, proxenetismul reprezintă determinarea sau înlesnirea practicării prostituției. Or, din acest punct de vedere, crearea unui cadru legal care să „reglementeze” desfășurarea serviciilor sexuale, reprezintă o veritabilă înlesnire a practicării prostituției. Cu alte cuvinte, prin protejarea și încurajarea acestei activități, statul devine subiectul activ al infracțiunii de proxenetism, contrazicând propria sa politică penală;
- asigurarea unui cadru legal în care serviciile de natură sexuală pot fi prestate va crește exploatarea și traficul de persoane, așa cum o arată experiența statelor care au legalizat, exacerbând vulnerabilitățile deja existente în țara noastră, sărăcia, lipsa alternativelor reale, violența anterioară, marginalizarea socială.

**Președinte,  
Sterică FUDULEA**