

Expunere de motive

I. Cadrul legislativ. În prezent, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 25/1997 cu privire la regimul juridic al adopției, aprobată cu modificări prin Legea nr. 87/1998, constituie cadrul legislativ al protecției drepturilor copilului prin adopție, în contextul ratificării de către România a Convenției O.N.U. cu privire la drepturile copilului (Legea nr. 18/1990), a Convenției europene în materia adopției de copii (Legea nr. 15/1993) și a Convenției de la Haga asupra protecției copiilor și cooperării în materia adopției internaționale (Legea nr. 84/1994).

În planul reglementării internaționale, în special a Convenției O.N.U. și a Convenției de la Haga, preocuparea centrală este aceea de a asigura toate garanțiile ca adopția internațională să se realizeze în interesul superior al copilului, luându-se măsurile necesare pentru prevenirea și combaterea traficului de copii. Din nefericire, scopul nobil al adopției internaționale este umbrit de fenomene periferice negative care – expresie a unor interese mercantile - fac ca această instituție să fie asociată cu “vânzarea de copii”.

Data fiind problematica deosebit de sensibilă a adopțiilor internaționale, precum și atenția pe care comunitatea europeană o acordă protecției copilului, propunerea legislativă, alăturată, a fost elaborată în scopul de a integra în legislația internă în mod expres, fără echivoc, principiile și normele consacrate prin Convenția O.N.U. și Convenția de la Haga.

Titlul acestui propunerii legislative, precum și structura ei reprezintă o adaptare a Convenției de la Haga, pornind de la premisa că și în dreptul intern este necesară o reglementare distinctă, specială a adopției internaționale, care să permită așezarea acestei instituții - în fapt și în drept - în rândul acelor deplin compatibile cu reglementările internaționale.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 25/1997 va reprezenta în continuare dreptul comun, respectiv cadrul general al adopției, urmând ca problemele specifice adopției internaționale să fie reglementate prin propunerea legislativă alăturată, care va îndeplini rolul unei legi speciale.

II. Insuficiențele actualei reglementări a adopției internaționale. Deși Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 25/1997 a fost elaborată din dorința de a crea un cadru legislativ compatibil cu exigențele convențiilor internaționale ratificate de România, în realitate acest scop nu a fost atins. Principalele carențe ale reglementării sunt:

a) Lipsa unei concepții clare asupra fenomenului internațional al adopției. Se confundă adopția mixtă- a unui copil cetățean român de către un străin- cu adopția internațională în sensul Convenției de la Haga, care privește situația în care copilul, cu domiciliul în România, este adoptat de o persoană cu domiciliul în alt stat, ceea ce implică deplasarea copilului în străinătate. Pe cale de consecință, nu s-a reflectat în mod explicit în ordonanță **caracterul subsidiar al adopției internaționale**. Acesta nu se exprimă simplist prin ideea că -în cazul unui concurs de cereri privind adopția unui copil - are prioritate la adopție cetățeanul român față de cel străin, ci presupune că adopția internațională este *un mijloc de protecție a copilului la care se poate recurge doar atunci când nu este posibilă luarea unei măsuri de protecție a copilului care să asigure îngrijirea lui de către o familie sau persoană în țară*.

b) Lipsa unei proceduri clare care să stabilească faptul că un copil este adoptabil în străinătate numai după ce au fost epuizate toate căile și procedurile pentru a-i asigura o familie în țară.

Potrivit art. 12 din ordonanță, copiii sunt luați în evidența Comitetului Român pentru Adopții pe baza informațiilor transmise de comisiile pentru protecția copilului, iar după împlinirea unui termen de 60 de zile, dacă nu există cereri de adopție în țară, comitetul emite repartitia în vederea adopției internaționale. Nu este, așadar, prevăzută o procedură care să permită verificarea concretă a demersurilor efectuate în vederea reintegrării copilului în familie sau a identificării în țară a unei familii sau persoane care să-l îngrijească. Mai mult, comitetul, fiind un organ reprezentativ, colegial, fără un aparat administrativ propriu nu poate asigura controlul activității desfășurate de comisii, respectiv de către organisme private.

c) Practicarea unei proceduri imperfecte de repartizare a sarcinii identificării unei familii de către organisme private autorizate, de natură să creeze serioase suspiciuni privind interesele financiare implicate în procedura adopțiilor internaționale.

Una dintre problemele cele mai grave care au afectat activitatea Comitetului Român pentru Adopții a fost stabilirea unei metodologii de repartizare a sarcinii de identificare a unei persoane sau familii adoptive, pe baza căreia să se pună în aplicare prevederile art. 12 alin. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 25/1997, astfel cum au fost modificate prin Legea nr. 87/1998, potrivit căreia: "Dacă nu există cereri privind încredințarea copilului în vederea adopției sau dacă cererea de încredințare a copilului nu a fost aprobată, Comitetul Român pentru Adopții va repartiza sarcina identificării unei persoane sau unei familii potrivite pentru copil unui serviciu public specializat pentru protecția copilului sau unui organism privat român autorizat". Textul fiind lacunar, iar numărul organismelor private autorizate deosebit de mare, s-a găsit soluția practică de a stabili criteriile și procedura administrativă de repartizare prin *hotărâri succesive ale Comitetului Român pentru Adopții*, adoptate în temeiul art. 4 alin. 1 din Hotărârea Guvernului nr. 502/1997 cu privire la organizarea și funcționarea Comitetului Român pentru Adopții. Ultima hotărâre, care a intrat în vigoare la data de 15 septembrie 1999, a atras critici vehemente din partea comunității internaționale, dar și din partea organismelor private autorizate, transformându-se în subiect de scandal cu efecte profund negative pentru România. Această hotărâre a stabilit că sarcina identificării unei familii sau a unei persoane adoptive se repartizează de Comitetul Român pentru Adopții pe baza "punctajului" obținut de fiecare organism privat autorizat; or, acest punctaj se calculează în funcție de anumite criterii, printre care donațiile și sponsorizările făcute de organisme private, care "sfidează" practic principiile prevăzute de reglementările internaționale, deoarece creează o legătură inacceptabilă între "bani" și numărul copiilor adoptați în străinătate prin intermediul organismelor private autorizate. Prin Hotărârea Guvernului nr. 1315/2000 privind unele măsuri pentru protecția drepturilor copilului s-a încercat o palidă corecție a acestui sistem, fără eficiență, întrucât- fiind un act normativ inferior ordonanței- nu se putea modifica substanțial conținutul acesteia.

d) Lipsa de coordonare instituțională între Comitetul Român pentru Adopții și Agenția Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului, înființată în temeiul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 192/1999, devenită Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopție, potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 12/2001.

Autoritatea asigură elaborarea și aplicarea strategiei și a programelor de reformă în domeniul protecției drepturilor copilului și al adopției.

Pe de altă parte, *comitetul* este “ autoritate centrală” în materia adopției, dar și o structură instituțională care prezintă numeroase slăbiciuni, fiind alcătuită din reprezentanți ai instituțiilor centrale și locale, fără a dispune de un aparat propriu administrativ și de control.

Or, activitatea organismelor private, care desfășoară activități atât în domeniul protecției copilului aflat în dificultate, cât și în domeniul adopției trebuia să se realizeze ținând seama de programele de interes național în domeniul protecției drepturilor copilului aflat în dificultate, precum și de strategia națională de reformă a sistemului de protecție a drepturilor copilului, elaborate de *Agenție (Autoritate)*. Deși era necesară - pe de o parte- implicarea organismelor private în susținerea acestor programe de protecție a copilului, iar - pe de altă parte- implicarea *Agenției (Autorității)* în procedura de autorizare a acestor organisme private, în practică acest fapt nu se putea realiza deoarece, potrivit ordonanței, autorizarea se făcea de către *comitet* care exercita astfel și controlul asupra activității lor.

e) Existența unui cadru legislativ deficitar privind activitatea și mai ales finanțarea organismelor private autorizate să desfășoare activități în domeniul adopțiilor internaționale. Practic activitatea organismelor private este reglementată prin Hotărârea Guvernului nr. 245/1997, adoptată anterior intrării în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 25/1997, criteriile de autorizare fiind foarte “generoase” și “generale”, ceea ce a permis autorizarea unui număr deosebit de mare de asemenea organisme private, fără să fie asigurate garanțiile de competență, experiență și mai ales aptitudinea de a dezvolta programe performante de protecție a copilului.

III. Conținutul proiectului de Lege privind protecția copiilor în materia adopției internaționale. Având în vedere neajunsurile actualei reglementări, a fost elaborată propunerea legislativă alăturată, care cuprinde, în esență, următoarele coordonate:

1. Dispoziții generale.

În primul rând, a fost definită adopția internațională în corelație cu art. 2 din Convenția de la Haga, ca fiind adopția care implică deplasarea copilului în străinătate, datorită faptului că familia sau persoana care adoptă un copil din România are domiciliul/reședința pe teritoriul altui stat.

În al doilea rând, a fost consacrat, la nivel de principiu, *caracterul subsidiar al adopției internaționale*, în raport cu orice măsură, iar nu doar cu adopția națională, care ar asigura îngrijirea copilului de către o familie sau persoană în țară. În acest sens, au fost avute în vedere dispozițiile *art. 21 lit. b) din Convenția O.N.U., republicată în M.Of. nr. 314 din 13 iunie 2001*, potrivit cărora “adopția în străinătate poate fi considerată ca un alt mijloc alternativ de asigurare a îngrijirii necesare copilului, dacă acesta, în țara de origine, nu poate fi încredințat spre păsământ familial sau spre adopție ori nu poate fi îngrijit în mod corespunzător”, precum și *dispozițiile art. 4 lit. b) din Convenția de la Haga*, potrivit cărora adopția internațională nu poate avea loc decât dacă autoritățile competente au constatat, după luarea în considerare a posibilităților plasamentului copilului în statul său de origine, că o adopție internațională corespunde interesului superior al copilului. Subsidiaritatea adopției internaționale a fost astfel prevăzută în interesul copilului, deoarece este preferabil, în măsura posibilului, să se asigure continuitatea în creșterea și educarea copilului, ținând seama de originea sa etnică, religioasă, culturală și lingvistică.

În al treilea rând, prin propunerea legislativă de față se reafirmă competența exclusivă a instanțelor judecătorești române de a soluționa cererile în legătură cu adopția internațională a copilului.

2. Condițiile adopției internaționale.

În primul rând, s-a urmărit să se instituie o procedură prin care *copilul să fie declarat adoptabil de către o familie sau persoană din străinătate*, astfel încât caracterul subsidiar al adopției internaționale să nu rămână pur declarativ.

Într-adevăr, adopția internațională este preferabilă instituționalizării copilului, dar este o măsură la care trebuie să se recurgă în ultimă instanță. În esență, ierarhia măsurilor de protecție a copilului ar urma să fie următoarea:

- măsuri pentru reintegrarea copilului în familia firească. Aceasta poate fi realizată sub forme diverse: sprijinirea părinților pentru a asigura condițiile necesare creșterii copilului; încredințarea sau plasamentul copilului la o rudă; instituirea tutelei copilului în persoana unei rude; adopția copilului de către o rudă;
- măsuri pentru a asigura îngrijirea copilului de către o altă familie sau persoană în țară. Aceasta poate fi realizată sub forme diverse: încredințarea sau plasamentul copilului unei familii în țară; instituirea tutelei; încredințarea copilului în țară în vederea adopției de către o familie sau persoană;
- adopția internațională.

Semnificativ este faptul că, prin propunerea legislativă, se trasează obligații concrete în acest sens comisiilor pentru protecția copilului. Se va trece de la o competență “pasivă”, bazată pe soluționarea unor cereri, la o competență “activă”; nu trebuie așteptat ca un membru al familiei să facă o cerere de încredințare sau adopție, ci - prin serviciile publice specializate și organismele private, acestea trebuie să aibă inițiativa și cu sprijinul altor instituții- poliție, parchet- să identifice familia copilului, să încerce să ia o măsură de protecție a copilului în cadrul acesteia, apoi să încerce încredințarea/plasamentul la o altă familie sau adopția în țară. În acest sens, pentru fiecare copil instituționalizat se va întocmi un program complex cu măsuri, iar modul în care s-a executat acest program va fi supus -în final- controlului judecătoresc în cadrul procedurii privind declararea adoptabilității internaționale a copilului.

Acest “filtru” va conduce în final la soluția potrivit căreia adopția internațională va fi destinată doar copiilor instituționalizați față de care în termen de un an de la data instituționalizării, respectiv de la data intrării în vigoare a acestei legi, pentru cei aflați deja în instituții de ocrotire, în pofida tuturor demersurilor, nu s-a putut asigura “dezinstituționalizarea” lor print-o măsură de protecție în țară.

Se vor evita astfel situațiile în care a fost încuviințată adopția internațională, deși existau rude care să îngrijească copilul ori familii care au solicitat adopția copilului în țară.

În al doilea rând, în ceea ce privește consimțământul, în afara condițiilor generale prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 25/1997, au fost preluate dispozițiile art. 4 lit. c) și d) din Convenția de la Haga, de natură să asigure exprimarea unui consimțământ liber, nevițat și dezinteresat.

În al treilea rând, prin propunerea legislativă de față se prevede posibilitatea încredințării copilului în vederea adopției internaționale. Acesta este o noutate de o importanță deosebită, având în vedere că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 25/1997 nu permite încredințarea prealabilă a copilului decât atunci când familia sau persoana care dorește să adopte are domiciliul/reședința pe teritoriul României (în cazul străinilor se cere să locuiască în România de cel puțin 6 luni).

Or, necesitatea încredințării prealabile adopției a fost expres consacrată prin art. 17 din Convenția europeană în materia adopției de copii, pentru motivul că numai astfel instanța judecătorească poate să aprecieze în mod rațional și concret dacă adopția este în interesul copilului. De asemenea, Convenția de la Haga prevede posibilitatea încredințării copilului în vederea adopției internaționale, prin mecanismul de cooperare între autoritățile

centrale asigurându-se supravegherea copilului și urmărirea evoluției lui în străinătate, precum și posibilitatea a se lua măsurile necesare, dacă nu mai este în interesul copilului menținerea în familia adoptatoare, până la înapoierea de îndată a copilului în țară.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 25/1997 nu a prevăzut însă această posibilitate, astfel încât s-a ajuns în practică să se încuviințeze adopții internaționale în condițiile în care viitorii părinți adoptatori abia dacă au luat contactul cu copilul, iar în cele mai triste situații nu i-au văzut decât fotografia. Mai mult, urmărirea copilului în străinătate *după adopție* este adeseori formală și inefficientă. Desfacerea sau constatarea nulității unei adopții internaționale –dacă nu a fost încuviințată cu respectarea legii- sunt practic irealizabile și- în orice caz- indezirabile. Graba de a încuviința adopția internațională, în condițiile în care, în cazul adopției naționale, copilul este în prealabil încredințat pentru o perioadă de cel puțin 6 luni, nu este în nici un mod justificată de interesul copilului. Dimpotrivă, dacă în țară se impune o asemenea “perioadă de probă”, este cu atât mai legitimă încredințarea în cazul adopției internaționale. Nu ar fi vorba de o suspiciune față de partenerii străini, dimpotrivă ar dovedi mai ales grijă pentru ca adopția internațională să se realizeze în interesul copilului. S-ar înlătura astfel și speculațiile – mai mult sau mai puțin avenite- în sensul că adopția internațională ar ascunde în realitate traficul ilicit de copii sau organe. Menționăm că, prin proiect, s-a prevăzut expres că *instanța română rămâne competentă exclusiv să încuviințeze adopția la expirarea perioadei de încredințare*, dacă –pe baza rapoartelor prezentate constată evoluția favorabilă a copilului. De asemenea, se prevede competența reprezentanțelor diplomatice și consulare ale României din statul de primire de a colabora cu autoritățile locale pentru a urmări evoluția copilului în perioada încredințării și obligația de a întocmi rapoarte care se transmit comitetului.

3. Dispoziții procedurale.

În primul rând, s-a renunțat la procedura contestabilă a repartizării copilului de către *comitet* unui organism privat în vederea adopției internaționale. Dacă, după declararea adoptabilității internaționale a copilului, se constată că există mai multe persoane sau familii care doresc să adopte același copil, toate cererile și dosarele vor fi depuse la *comitet* în vederea eliberării confirmării, iar apoi la instanță care va aprecia în funcție de interesul copilului. Confirmarea comitetului pentru una dintre cereri nu va avea valoare obligatorie pentru instanță, nici avizul comisiei, ci vor fi orientative pentru instanță. Comitetul- ca autoritate centrală în sensul Convenției de la Haga- va trebui să verifice doar dacă au fost respectate procedurile prevăzute de Convenția de la Haga, să informeze corect instanța asupra dreptului străin, pe baza colaborării cu celelalte autorități străine.

În al doilea rând, în ceea ce privește procedura judecătorească, se prevede –în general – o procedură unitară pentru toate etapele pe care le implică adopția internațională: declararea adoptabilității internaționale a copilului, încredințarea în vederea adopției internaționale, soluționarea cererii de încuviințare a adopției internaționale. O particularitate o constituie faptul că se stabilește competența specială a Tribunalului București pentru toate aceste etape, ținând seama și de faptul că, în această procedură, sunt implicate autorități centrale (*Autoritatea, Comitetul*). De asemenea, se va putea asigura astfel soluționarea în termen util a cauzelor, inclusiv conexarea dosarelor constituite în diferite etape ale procedurii; evidența exactă și completă a copiilor adoptabili și a stadiului procedurii; specializarea magistraților în cauzele privind adopțiile internaționale.

Totodată, această dispoziție va permite constituirea- pentru început- pe lângă Tribunalul București a unui corp de asistenți sociali la care instanța să poată apela pentru efectuarea unor anchete sociale, fără a se împovăra însă bugetul justiției.

4. Autorități centrale și organisme private autorizate.

În primul rând, din cuprinsul reglementării rezultă faptul că se întărește rolul *Autorității* în domeniul protecției copilului prin adopție și se așează într-un cadru normal raporturile cu *comitetul*- ca autoritate centrală în domeniul adopției internaționale.

În al doilea rând, se propune îmbunătățirea cadrului legislativ privind activitatea organismelor private, sub următoarele aspecte:

- pot desfășura activități în domeniul adopției internaționale doar organismele private române autorizate de *Autoritate*, iar nu de comitet ca în prezent, pe baza evaluării **rezultatelor programelor de protecție a copilului**, lista acestor organisme urmând să fie aprobată prin hotărâre a Guvernului. Într-adevăr, activitatea organismelor private autorizate nu trebuie să se axeze numai asupra adopțiilor, ci -în principal- asupra protecției efective a drepturilor copilului, deoarece adopția – chiar internațională, deși conduce la ameliorarea situației copiilor instituționalizați, nu reprezintă un panaceu, atâta timp este în creștere numărul copiilor abandonați și al celor abandonabili. Iată de ce, s-a prevăzut că evaluarea “performanțelor” acestor organisme private se va face în funcție de două criterii principale: activitatea de prevenire a abandonului de copii, prin susținerea materială și financiară a familiilor și reintegrarea copiilor în familie;

- organisme private străine vor fi recunoscute și autorizate prin hotărâre a Guvernului, asigurându-se concordanța legislativă cu dispozițiile Legii nr. 105/1992 privind reglementarea raporturilor de drept internațional privat.

- fondurile acestor organisme vor fi supuse unui regim riguros, instituindu-se obligația de a declara public donațiile primite, interdicția de a primi donații din partea persoanelor cărora le-au înlesnit adopțiile, controlul riguros al gestiunii. Organismele private vor putea fi declarate de utilitate publică pentru a primi subvenții de la bugetul de stat sau, după caz de la bugetele locale, potrivit legii;

- în sfârșit, s-a prevăzut incompatibilitatea pentru persoanele care ocupă o funcție publică sau de demnitate publică de a desfășura activități în cadrul acestor organisme private.

Inițiatori,

Deputat Valeriu Stoica

Deputat Andrei Chiliman

Deputat Titu Gheorghiof

Deputat Puiu Hașotti

Deputat Cornel Știrbeț

