



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU



Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii adopției nr. 273/2004*, inițiată de domnul deputat USR Iulian Bulai și un grup de parlamentari PSD, PNL, USR, PMP, ALDE, UDMR, Minorități Naționale, neafiliați (**Bp.89/2018**).

I. Principalele reglementări

Astfel cum se precizează în *Expunerea de motive*, inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Legii nr. 273/2004 privind procedura adopției, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, propunându-se adoptarea unor soluții legislative ce au ca scop „scăderea timpului de ședere a copilului în sistemul de protecție”, „creșterea șansei la adopție” și „eficientizarea serviciilor în domeniul adopției”.

II. Observații

1. Referitor la oportunitatea unor intervenții legislative asupra cadrului normativ în vigoare în materia adopției, menționăm faptul că acesta a suferit modificări relativ recente, în data de 12.08.2016, data intrării în vigoare a *Legii nr. 57/2016 pentru modificarea și completarea Legii nr. 273/2004 privind procedura adopției, precum și a altor acte normative*, precum și *Hotărârea Guvernului nr. 579/2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 273/2004 privind procedura adopției, pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 233/2012 privind serviciile și activitățile ce pot fi desfășurate de către organismele private române în cadrul procedurii adopției interne, precum și metodologia de autorizare a acestora și pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 1.441/2004 cu privire la autorizarea organizațiilor private străine de a desfășura activități în domeniul adopției internaționale*.

Actele normative menționate au reprezentat o intervenție substanțială sub aspect cantitativ și calitativ asupra legii de bază (*Legea nr. 57/2016* având 73 de puncte prin care au fost modificate/completate numeroase articole ale *Legii nr. 273/2004*), cadrul legal în materia adopției fiind modificat astfel încât să se asigure o mai bună și facilă funcționare a sistemului de adopții în România.

Modificările/completările aduse în materia adopției au fost amplu dezbătute prin organizarea de întâlniri de lucru prin intermediul procedurilor de consultare prevăzute de lege atât cu reprezentanții instituțiilor publice implicate în instrumentarea cazurilor de adopție, cât și cu cel al organismelor private române autorizate în domeniul adopției interne (Asociația Ador Copiii, Fundația Agapedia, Fundația pentru Dezvoltarea Serviciilor Sociale, Asociația Catharsis, Asociația Tzuby'Kids), organizațiile neguvernamentale active în domeniul protecției drepturilor copilului (Alianța România fără Orfani, Fundația Kiwi Casa Bucuriei, Asociația Centru de Resurse pentru Dezvoltarea Familiei, Fundația Casa Speranței Oradea), UNICEF și asociațiile profesionale (Colegiul Psihologilor din România și Colegiul Asistenților Sociali din România).

2. În ceea ce privește **pct. 1** al inițiativei legislative, la care se propune definirea familiei extinse a copilului ca fiind cea alcătuită numai din rudele acestuia până la gradul al III-lea inclusiv, precizăm că aceasta contravine dispozițiilor *Legii nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, republicată, cu modificările și completările ulterioare*. Menționăm că *Legea nr. 273/2004* a fost parte a unui pachet legislativ unitar care a reglementat domeniul protecției și promovării drepturilor copilului începând cu

anul 2005, terminologiile și definițiile cuprinse în acest act normativ fiind corelate cu cele ale dispozițiilor *Legii nr. 272/2004*, potrivit căreia familia extinsă a unui copil este compusă din rudele acestuia până la gradul IV inclusiv (a se vedea în acest sens art. 4 lit. c) din *Legea nr. 272/2004*). În acest context, a opera cu două definiții diferite în ceea ce privește familia extinsă a unui copil, după cum acesta este inclus sau nu într-o procedură de adopție, apare ca fiind o soluție juridică ce nu poate fi reținută fără a determina încălcări ale drepturilor copilului. Copilul are dreptul de a-și cunoaște rudele și a menține relații personale cu acestea.

Acest drept nu poate fi restricționat în mod arbitrar prin limitarea familiei extinse a unui copil la rudele de gradul III. Menționăm, totodată, că de identificarea rudelor copilului este strâns legată și obligația ce revine instituțiilor statului de a analiza posibilitatea plasării copilului cu prioritate la o rudă a acestuia, existând consacrată atât în legislația internă, cât și în documentele internaționale incidente domeniului, o ierarhizare a alternativelor de îngrijire a unui copil care este separat, temporar sau definitiv, de părinții săi.

3. Cu privire la extinderea competențelor organismelor private române în ceea ce privește derularea unor etape ale procedurii adopției interne, prevăzută la **pct. 2** al inițiativei legislative, opinăm că, la acest moment, instituțiile publice au capacitatea administrativă și personalul calificat necesar implementării adecvate a demersurilor impuse de derularea procedurilor de adopție, raportat la numărul anual de adopții instrumentate. Parteneriatele cu organisme private autorizate, prezente în mod constant în activitatea de protecție a copilului și adopție, vin să susțină și să completeze acele zone de intervenție în care este nevoie de o suplimentare a eforturilor serviciilor publice.

4. Referitor la modificarea propusă la **pct. 4** al inițiativei legislative, se observă că aceasta nu este justificată în *Expunerea de motive*. În opinia noastră, prin excluderea reprezentanților Colegiului Național al Asistenților Sociali și ai Colegiului psihologilor din România din comisie, menținerea prevederilor art.21 alin. (2) nu se justifică, întrucât soluționarea contestației nu va mai fi efectuată de un organism colegial, ci va reprezenta decizia unui organ administrativ.

5. În ceea ce privește propunerea de modificare a art. 28 din lege, propusă la **pct. 5** al inițiativei legislative, în sensul înlocuirii sintagmei „*rudele până la gradul al patrulea*” cu sintagma „*rudele până la gradul al treilea*”, apreciem că soluția ar fi trebuit nuanțată, după cum este vorba de rudenie în linie dreaptă sau colaterală.

De altfel, potrivit *Expunerii de motive*, situațiile care au generat dificultăți în practică au privit, în principal, identificarea rudelor în linie dreaptă, precum stră-stră-bunicii. Or, în categoria rudelor de gradul al patrulea se includ și rude apropiate copilului care intră în zona „*de interferență*” a acestuia, cum sunt verii primari – rude colaterale de gradul al patrulea. Având în vedere că, în multe situații, aceștia fac parte din cercul rudelor apropiate copilului, apreciem că acestora ar trebui să li se dea posibilitatea de a efectua demersurile necesare pentru (re)integrarea copilului în familie.

Referitor la propunerea de modificare a art. 28 alin. (1) lit. a), în sensul completării textului cu sintagma „*și nu fac dovada îndeplinirii garanțiilor morale, precum și condițiile materiale necesare creșterii, educării și dezvoltării armonioase a copilului*”, precizăm că, potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, posibilitatea părintelui și a copilului de a se bucura de compania celuilalt reprezintă un element fundamental al vieții de familie, iar măsurile naționale care stânjenesc această posibilitate reprezintă o ingerință în dreptul protejat de art. 8 din *Convenția europeană a drepturilor omului*. Întreruperea legăturilor de familie înseamnă tăierea rădăcinilor unui copil, măsură care se justifică numai în împrejurări cu totul excepționale. Simplul fapt că un copil poate fi plasat într-un mediu mai favorabil pentru creșterea sa nu justifică în sine o măsură obligatorie de înlăturare a copilului din familie. O astfel de măsură nu poate fi justificată nici prin simpla referire la situația precară a părinților, care poate fi abordată cu mijloace mai puțin radicale decât scindarea familiei, cum sunt asistența financiară și consilierea socială. Astfel, în spețe în care copiii reclamanților au fost separați de familie exclusiv din cauza condițiilor de viață nesatisfăcătoare sau privațiunilor materiale, Curtea a constatat încălcarea art. 8 din *Convenție*.

6. Propunerea de la **pct. 9** al inițiativei legislative nu este motivată și ar putea conduce la încălcarea dreptului copilului de a beneficia de o reprezentare independentă (a se vedea hotărârea CEDO din 17 iulie 2014 în cauza *Centrul pentru Resurse Juridice în numele lui Valentin Câmpeanu c. României*).

7. Din perspectiva propunerilor de abrogare a art. 33, 34, 35 și 58, propuse la **pct. 11, pct. 12, pct. 13 și pct. 20** ale inițiativei legislative, apreciem că acestea sunt contrare obligațiilor ce revin României ca stat parte la Convenția ONU privind drepturile copilului, principalul instrument juridic cu vocație universală care reglementează drepturile copilului.

Astfel, printre obligațiile ce revin țării noastre în virtutea acestei Convenții se numără protecția și îngrijirea copilului ținând seama de drepturile și obligațiile ce revin părinților naturali ai copilului (art. 5), de a veghea ca

niciun copil să nu fie separat de părinții săi împotriva voinței acestora, cu excepția cazului în care autoritățile competente decid, sub rezerva revizuirii judiciare și cu respectarea legilor și a procedurilor aplicabile că această separare este în interesul superior al copilului (art. 9), precum și de a acorda ajutor corespunzător părinților copilului în exercitarea responsabilității care le revine în legătură cu creșterea copilului și de a asigura crearea instituțiilor, așezămintelor și serviciilor de îngrijire a copiilor (art. 18).

Totodată, potrivit art. 21 lit. a) din *Convenție*, „Statele părți care recunosc și/sau autorizează adopția vor veghea ca interesele supreme ale copilului să primeze (...) ca adopția unui copil să fie autorizată numai de autoritățile competente care verifică, în conformitate cu legea și cu procedurile aplicabile, precum și pe baza tuturor informațiilor pertinente și credibile, că adopția se poate realiza luând în considerare statutul copilului în raport cu părinții, cu rudele și cu reprezentanții săi legali și, dacă este cazul, că persoanele interesate și-au dat consimțământul cu privire la adopție în cunoștință de cauză în urma unei consilieri corespunzătoare”.

Totodată, precizăm că, potrivit jurisprudenței CEDO, statul are obligația pozitivă de a face eforturi serioase și susținute pentru a facilita reunirea copiilor cu părinții lor naturali. Interesul copilului impune luarea tuturor măsurilor posibile pentru menținerea relațiilor personale între copil și familia sa și reconstituirea familiei la momentul potrivit (a se vedea hotărârile Soares de Melo c. Portugaliei și Saviny). Apreciem că, prin textele a căror abrogare se propune, legiuitorul a instituit o măsură, însoțită de garanții care asigură echilibrul între interesele tuturor celor implicați în procedura adopției, care urmărește, în acord cu jurisprudența CEDO amintită, reintegrarea copilului în familia biologică, în măsura în care aceasta este posibilă.

Astfel, motivul cererii de revizuire este unul obiectiv, respectiv dispariția cauzei care a făcut imposibilă exprimarea consimțământului la adopție de către unul dintre părinți; cererea poate fi introdusă numai până la data pronunțării hotărârii de încuviințare a adopției și se soluționează în camera de consiliu, cu citarea părților și participarea procurorului.

În plus, potrivit *Deciziei Curții Constituționale nr. 369/2008*¹, „omisiunea, din cuprinsul prevederilor legale deduse controlului, a exprimării consimțământului părinților firești la momentul încuviințării adopției, exigență expres reglementată în Convenția europeană în materia adopției de copii, constituie o neconcordanță, în accepțiunea art. 20 alin. (2) din Constituție, între legea internă și un tratat privitor la drepturile fundamentale ale omului,

¹ referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 15 alin. (1), art. 35 alin. (2) lit. i) și art. 63 alin. (3) și (4) din Legea nr. 273/2004 privind regimul juridic al adopției

situație în care textul constituțional consacră prioritatea reglementării internaționale. Curtea constată, aşadar, că prevederile art. 35 alin. (2) lit. i) teza întâi din Legea nr. 273/2004 sunt neconstituționale, fiind contrare art. 20 din Constituție, raportat la art. 5 paragraful 1 lit. a) și la art. 9 paragraful 1 din Convenția europeană în materia adopției de copii, în măsura în care nu prevăd luarea consimțământului părinților firești, în fața instanței, odată cu soluționarea cererii de încuviințare a adopției”.

8. Referitor la soluțiile propuse la **pct. 14 – 18** și **pct. 25** din inițiativa legislativă, apreciem că extinderea sferei activităților ce pot fi desfășurate de organismele private autorizate ar trebui însoțită de reglementări care să elimine riscul suprapunerii de competențe între acestea și autoritățile publice, precum și să garanteze respectarea, de către aceste organisme, a condițiilor și procedurilor legale.

9. Prin modificarea propusă la **pct. 19** al inițiativei legislative pentru art.50 alin. (1) din *Legea nr. 273/2004* se propune schimbarea modalității de calcul al indemnizației pentru creșterea copilului, care se acordă în baza *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2010 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copiilor, cu modificările și completările ulterioare*. Această nouă modalitate de calcul ar îngreuna acordarea dreptului la indemnizația aferentă concediului de acomodare prin solicitarea mai multor documente.

De asemenea, noua modalitate de calcul ar avea și un impact bugetar care nu a fost prezentat în *Expunerea de motive*.

În plus, pentru aplicabilitatea prevederilor nu sunt reglementate următoarele:

- data de la care acest drept se va acorda ținând cont de faptul că este o modificare majoră ce necesită și un nou program informatic;
- din ce fonduri se vor suporta cheltuielile administrative pentru realizarea noului program informatic;
- ce se întâmplă cu beneficiarii existenți în plată la momentul intrării în vigoare a legii.

Menționăm, totodată, că indemnizația aferentă concediului de acomodare nu reprezintă un drept ori un beneficiu social acordat copilului (așa cum este alocația de stat pentru copii, alocația de plasament, indemnizația acordată la ieșirea din sistem etc.), ci are rolul de a înlocui veniturile salariale pe care adoptatorul nu le mai primește pe perioada în care se află în concediu de acomodare.

10. În ceea ce privește modificarea art. 60 alin. (1) lit. a), propusă la **pct.21** al inițiativei legislative, în sensul înlocuirii sintagmei „*rudă până la gradul al patrulea inclusiv*” cu sintagma „*rudă până la gradul al treilea inclusiv*”, precizăm că aceasta este nemotivată, argumentul risipei de timp și resurse în procesul identificării rudelor în vederea (re)integrării în familie nefiind valabil în acest context și împiedică, în mod nejustificat, adopția internațională a copilului de către rudele de gradul al patrulea.

11. Referitor la modificările propuse la **pct. 22** și **pct. 23** ale inițiativei legislative, precizăm că extinderea sferei persoanelor care pot adopta internațional prin introducerea unei noi categorii de persoane, respectiv cea formată din cetățeni străini din statele semnatare ale *Convenției de la Haga*, care vor putea adopta numai după trecerea unui termen de doi ani de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești prin care s-a admis cererea de deschidere a procedurii adopției, în timp ce celelalte persoane, inclusiv cuplurile de cetățenie mixtă (română și străină) vor putea adopta după trecerea unui an de la acest moment, creează o situație discriminatorie majoră între adoptatori pe criteriul cetățeniei, fiind, în același timp, o soluție juridică în detrimentul asigurării interesului copilului. Acest termen reprezintă o transpunere în legislația internă a principiului subsidiarității adopției internaționale – consacrat în instrumentele juridice internaționale – și reprezintă o perioadă în care se încearcă identificarea în plan intern a unui adoptator pentru copilul adoptabil și nu poate avea nicio legătură cu statutul de cetățenie al adoptatorului. Aceasta cu atât mai mult cu cât la momentul la care copilul urmează să devină eligibil pentru o adopție internațională – inclusiv ca urmare a faptului că nu s-a putut găsi în România un adoptator potrivit – nu poate fi stabilită cetățenia celui care ar urma să adopte internațional.

De asemenea, modificarea propusă pentru art. 60 alin. (1) din lege, prin introducerea unei noi litere, lit. d)², coroborată cu modificarea propusă pentru art. 60 alin. (2) lit. b)³, conduce la încetarea moratoriului instituit în anul 2001, prin deschiderea completă a adopțiilor internaționale de către cetățenii străini. Considerăm că, prin această propunere, se revine la situația normativă existentă anterior anului 2001, permițându-se adopțiile internaționale fără vreo restricție.

Aceasta este o decizie care aduce în discuție reevaluarea politicii statului român în materia adopțiilor internaționale, sens în care apreciem necesară o evaluare amplă, cu luarea în considerare a tuturor obligațiilor internaționale

² „adoptatorul sau familia adoptatoare trebuie să fie cetățeni străini din statele semnatare ale *Convenției de la Haga*”.

³ „Adopția (...) prevăzută la alin. (1), lit. d) este permisă pentru copii pentru care s-a admis cererea de deschidere a procedurii adopției și nu a putut fi identificat un adoptator sau o familie adoptatoare cu reședința obișnuită în România sau un adoptator sau o familie adoptatoare prevăzute la alin. (1) lit. a, b și c într-un termen de doi ani de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești prin care s-a admis cererea de deschidere a procedurii adopției”.

asumate de România atât în domeniul reglementării adopției în interesul superior al copilului, a respectării drepturilor copilului, cât și a celor privind măsurile de prevenire și combatere a traficului de ființe umane. Un astfel de exercițiu implică în mod obligatoriu toate autoritățile naționale competente relevante.

12. Semnalăm, totodată, și faptul că, la **pct. 27** și **pct. 28** ale inițiativei legislative, se propune calificarea nerespectării unor prevederi din *Legea nr.273/2004* ca fiind contravenții, precum și sancționarea acestora, în condițiile în care aspectele respective sunt deja reglementate în forma actuală a legii, nerespectarea dispozițiilor art. 28 alin. (1) și (2) fiind sancționate în cuprinsul art. 105, care prevede și sancțiunea aplicabilă.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

Viorica DĂNCILĂ

PRIM-MINISTRU



Domnului senator **Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU**
Președintele Senatului