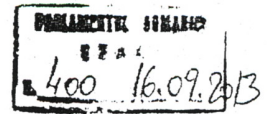




GVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

03.09 - 2013

1614
06.09.2013



Domnule președinte,

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind adopția în România*, inițiată de domnul senator Sebastian Grapă din Grupul parlamentar al PNL (Bp.319/2013).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă vizează înlocuirea actualului cadru normativ existent în materia adopției, reprezentat atât de dispozițiile speciale ale *Legii nr. 273/2004 privind procedura adopției, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, cât și de cele consacrate în noul Cod civil, în cadrul Titlului III Capitolul III.

Astfel, se propune, în principal, o reșezare a întregului sistem de adopții existent în prezent în România, eliminând cele trei mari și importante etape ale procedurii de adopție care există, și anume:

- declararea adoptabilității copilului de către instanța judecătorească;
- realizarea de către specialiști a potrivirii copilului cu familia adoptatoare;
- încredințarea în vederea adopției.

II. Observații

1. Menționăm faptul că actuala legislație răspunde obligațiilor asumate de România ca stat membru al Uniunii Europene, care are datoria fundamentală de a-și îngriji proprii copii, cetățeni români. Legislația este fundamentată pe interesul superior al copilului și reflectă angajamentele asumate de România în baza instrumentelor juridice internaționale relevante (*Convenția ONU privind drepturile copilului, Convenția de la Haga privind adopția internațională, Convenția Europeană a Drepturilor Omului, Convenția Europeană în materia adopției, revizuită*).

Din analiza *Convenției ONU privind drepturile copilului* și a *Convenției de la Haga privind adopția internațională*, la care România este parte, se remarcă faptul că dreptul internațional permite adopțiile internaționale, în măsura în care acestea se dovedesc în interesul copilului, prefigurându-se ca soluție finală. Se remarcă, astfel, caracterul subsidiar al adopției internaționale, care presupune:

- faptul că aceasta este o alternativă la care trebuie să se recurgă în ultimă instanță, dacă nu a fost posibilă luarea unei alte măsuri de protecție a copilului, de natură să-i asigure un mediu familial corespunzător;

- faptul că adopția internațională are caracter subsidiar nu numai în raport cu adopția națională, dar și în raport cu alte mijloace de protecție a copilului într-o familie, precum încredințarea sau plasamentul.

La nivelul Uniunii Europene nu există o abordare unitară cu privire la subiectul adopțiilor internaționale, dat fiind că, deși celelalte state membre au sisteme similare de protecție a copilului, nu există acquis propriu-zis în domeniu.

Semnalăm, totuși, că Legea nr. 273/2004 a fost modificată relativ recent prin Legea nr. 233/2011¹, intrată în vigoare în martie 2012. Prin această intervenție substanțială atât sub aspect cantitativ, cât și calitativ asupra legii de bază, cadrul legal a fost modificat în vederea reducerii termenelor, îmbunătățirii procedurilor și suplimentării garanțiilor pentru asigurarea interesului superior al copilului, fiind operate și o serie de corelări necesare cu noul Cod civil. În acest context, susținerea inițiatorului, în sensul că legislația în vigoare „îngreunează și nu încurajează adopția națională” nu poate fi acceptată.

De asemenea, oportunitatea unor schimbări de concepție trebuie apreciată numai după o evaluare a rezultatelor implementării noii legi.

¹ pentru modificarea și completarea Legii nr. 273/2004 privind regimul juridic al adopției

Totodată, necesitatea unei schimbări de optică trebuie să aibă în vedere raportul între numărul copiilor pentru care adopția reprezintă cea mai potrivită măsură și numărul solicitărilor din partea unor familii sau persoane care domiciliază sau au reședința în România și care doresc să adopte.

Reglementările legale au fost succesiv amendate în ultimii 12 ani, urmare criticilor diverselor foruri internaționale față de politica existentă în domeniul adopției internaționale anterior anului 2001. Actualul regim național privind adopția internațională menține un echilibru între criticile transmise în această linie și posibilitatea cetățenilor români care și-au stabilit domiciliul în străinătate să adopte.

2. Precizăm că inițiativa legislativă se axează exclusiv pe dorința familiei adoptatoare de a avea cât mai repede un copil în familie, de preferință cât mai mic și care să corespundă așteptărilor ei, precum și imaginii ideale creionate de aceasta în privința copilului, fără raportarea la realitatea concretă a copiilor din sistemul de protecție și fără a reglementa proceduri menite să asigure respectarea riguroasă a drepturilor copiilor, așa cum sunt acestea enunțate în Convenția ONU.

3. Inițiativa legislativă conține unele confuzii în ceea ce privește interpretarea și aplicarea unor reglementări interne și internaționale, astfel:

- se propune ca în cazul în care consimțământul la adopție a fost obținut prin contraplată sau contraprestație de orice fel, acesta să poată fi revocat, deși în legislația internă și în cea a altor state acest gen de faptă, extrem de gravă, este incriminată ca infracțiune și sancționată cu pedeapsa penală;

- invocarea ca temei legal pentru elaborarea propunerii legislative a *Convenției europene în materia adopției de copii, adoptată la Strasbourg la data de 24 aprilie 1967*, în condițiile în care România a ratificat prin *Legea nr. 138/2011 Convenția europeană în materia adopției de copii, revizuită, adoptată la Strasbourg la data de 27 noiembrie 2008*.

4. Propunerea legislativă introduce, pe lângă adopția națională și adopția internațională, și un concept nou, cel al „adopției intracomunitare”. Din această perspectivă, se impun clarificări suplimentare privind distincția dintre adopția intra-comunitară și adopția internațională, aceasta cu atât mai mult cu cât statele membre ale Uniunii Europene sunt parte la *Convenția de la Haga*, cadru juridic comun, pe baza

căruia are loc adopția internațională, iar la nivelul Uniunii Europene nu există o reglementare distinctă în materie de adopții. În context, în măsura în care opțiunea de politică internă ar favoriza reglementarea mai generoasă a adopțiilor internaționale, acestea ar putea fi restrânse exclusiv la statele care sunt parte la *Convenția de la Haga*.

De asemenea, nici la nivel internațional nu există o reglementare similară care să permită recunoașterea „adopției intracomunitare” (la nivelul instituțiilor europene au existat o serie de discuții pe teme similare care nu au fost, însă, finalizate cu adoptarea unei poziții unitare și unanim acceptate). Mai mult decât atât, definiția dată acestei forme de adopție contravine flagrant prevederilor *Convenției de la Haga* sub imperiul căreia se desfășoară, în prezent, adopțiile internaționale între statele părți la această Convenție.

O astfel de inițiativă o apreciem ca inadmisibilă în absența inițierii unor demersuri serioase de consultări cu instituțiile europene și cu Secretariatul Permanent al *Conferinței de Drept Privat de la Haga*.

Inițiativa legislativă nu clarifică procedura, respectiv instituțiile care sunt obligate să identifice în plan intern o familie și cine anume certifică realizarea efectivă a acestor demersuri de identificare, astfel încât *principiul subsidiarității* adopției internaționale față de adopția internă este redat numai la modul declarativ, neexistând, însă, reglementate și mecanismele necesare implementării adecvate a acestui principiu.

De asemenea, deși definite distinct cele două forme de adopție (intracomunitară și internațională), semnalăm că în ceea ce privește procedura/condițiile în care ar urma să se deruleze, aceste adopții sunt impuse de *Convenția de la Haga* care reglementează, însă, adopția internațională, câmpul de aplicare al acestei Convenții fiind strict enunțat în cuprinsul acesteia și neputând fi extins și la alte forme de adopție.

5. Aplicarea soluțiilor legislative preconizate ar determina ca în practică să asistăm la o creștere a incidenței cazurilor de adopții susceptibile de a fi anulabile/declaratate nule, copii care nu se adaptează în familia adoptatoare, părinți biologici care vor putea invoca vicii ale consimțământului exprimat în scopul șicanării familiilor adoptatoare, etc.

Semnalăm faptul că prevederile **art. 5 alin. (2)** din propunere statuează obținerea de drept a statutului de copil adoptabil, a oricărui copil ai cărui părinți/rude nu s-au interesat timp de șase săptămâni de la abandonul copilului în maternitate, spital, instituții de ocrotire sociale, OPA, locuri publice, fără a exista reglementată și o obligație corelativă a

instituțiilor statului de a face o serie de demersuri active menite să asigure revenirea copilului în familie sau evaluări serioase ale situației care a determinat părăsirea copilului.

Maniera în care este concepută, în viziunea inițiativei, derularea tuturor demersurilor premergătoare încuviințării propriu-zise a unei adopții va determina ca, în fapt, singura politică în materie de adopție să fie aceea a încurajării părinților biologici să renunțe cât mai repede la copil fără a fi asigurate, în prealabil, servicii destinate menținerii copilului în propria familie. Acest aspect, precum și abordarea fundamental greșită a adopției - *din unica perspectivă a nevoilor familiei adoptatoare și nu a nevoilor copilului* - o apreciem ca fiind de natură a conduce la o încălcare a obligațiilor ce îi revin statului român, așa cum au fost acestea asumate ca urmare a ratificării *Convenției ONU privind drepturile copilului*.

6. Sub aspect juridic, inițiativa legislativă, în afara numeroaselor articole preluate din legislația în vigoare, nu îndeplinește cerințele de claritate și previzibilitate necesare unui act normativ la nivel de lege, prezintă inadvertențe și lipsuri în logica juridică. Spre exemplu, la **art. 11** sunt enumerate patru categorii de persoane care trebuie să consimtă la adopție, deși, în mod evident, primele două categorii intervin alternativ, excluzându-se reciproc, iar doar una dintre aceste categorii intervine cumulativ cu cea de a treia și a patra categorie de persoane.

De asemenea, se folosește noțiunea de „*copil eligibil la adopție*”, deși nu se stabilesc condițiile de fond și procedurale pentru stabilirea unui asemenea statut și nici efectele acestuia.

În cazul adopției intra-comunitare și internaționale, **art. 26** din inițiativa legislativă prevede că „*deplasarea copilului din statul de origine în statul primitor se va face numai dacă adopția (...) s-a împlinit în interesul superior al copilului*”, lăsând a se înțelege, potrivit logicii juridice, că după încuviințarea adopției mai are loc o verificare ulterioară asupra modului în care adopția a fost încuviințată de instanță.

Art. 27 din inițiativa legislativă pare să aibă ca ipoteză situația în care un copil dintr-un alt stat este adoptat de adoptatori domiciliați sau stabiliți în România. Textul trimite, însă, la dispozițiile abrogate ale *Legii nr.105/1992 cu privire la reglementarea raporturilor de drept internațional privat*².

² A fost abrogată de art. 83 din *Lege nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă*

Se propune, de asemenea, schimbarea competenței materiale actuale a tribunalului - unde există judecători formați și specializați pentru soluționarea cauzelor de complexitate a adopției - în favoarea judecătoriei.

7. Menționăm și faptul că inițiativa legislativă pare a reintroduce adopția cu efecte restrânse, în condițiile în care această formă de adopție a fost abrogată încă din anul 1997, iar actualul Cod civil consacră adopția cu efecte depline. (**art. 1 alin. (4)** și **art. 14 alin. (1)** din propunerea legislativă)

8. Inițiativa legislativă nu respectă termenul minim obligatoriu instituit de *Convenția de la Strasbourg, revizuită*, pentru exprimarea unui consimțământ valabil al mamei la adopția copilului său. (**art. 15 alin. (2)** din propunerea legislativă)

9. Inițiativa legislativă cuprinde numeroase prevederi care contravin dispozițiilor deja existente în noul Cod civil și noul Cod de procedură civilă, astfel:

- existența unor formulări care tratează adopția ca măsură de protecție și nu ca instituție a dreptului civil;

- apar o serie de neclarități în ceea ce privește competența de soluționare a cererilor de adopție, așa cum este aceasta reglementată în NCPC - **art. 15 alin. (1)** din inițiativa legislativă face referire la judecătorie (*unde ar urma să fie exprimat consimțământul la adopție al părinților*), în timp ce competența de încuviințare a adopției este tratată, oarecum, contradictoriu atât în cuprinsul **art. 19**, cât și la **art. 45 alin. (3)** din propunerea legislativă;

- dispozițiile referitoare la persoanele chemate să consimtă la adopție, precum și la condițiile în care urmează a fi exprimat/revocat acest consimțământ contravin dispozițiilor consacrate în noul Cod civil;

- în situația mamei minore, **art. 15 alin. (4)** acreditează ideea conform căreia încetarea legăturilor de drept între copil și familia de origine ar urma să aibă loc „în urma semnării consimțământului la adopție”, în condițiile în care art. 469 din Codul civil precizează că efectele adopției se produc de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești prin care aceasta a fost încuviințată;

- instituirea, pe cale de excepție, a unei diferențe de vârstă dintre adoptator și copilul adoptat de 15 ani, în timp ce în actualul Cod civil

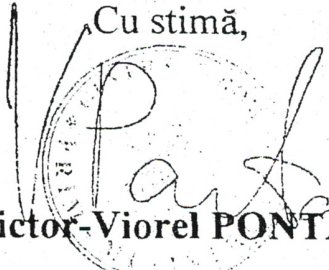
această diferență este de 16 ani, diferență recomandată și de *Convenția de la Strasbourg, revizuită*.

10. Inițiativa legislativă pare a reglementa posibilitatea realizării unor adopții internaționale direct din familiile biologice. Semnalăm, în acest sens, că potrivit **art. 24 alin. (1)**, regula în ceea ce privește eligibilitatea pentru adopția internațională se propune a fi existența unui termen de șase luni în care nu s-a identificat o familie în plan național, în timp ce la **alin. (2)** este tratată distinct situația copilului instituționalizat, în acest caz fiind posibilă adopția internațională dacă nu s-a identificat în plan intern o familie adoptatoare până la împlinirea de către copil a vârstei de 1 an.

11. La **art. 51 alin. (2)** din propunerea legislativă, considerăm că nu este necesară consultarea ambasadelor statelor primitoare în privința stabilirii taxei unice și fixe aferente serviciilor de îndeplinire a procedurii adopției intra-comunitare sau internaționale, întrucât aceasta fiind o taxă percepută de statul român trebuie reglementată de Guvern printr-un act normativ care să aibă la bază o Notă de fundamentare din care să rezulte modul de stabilire a nivelului taxei ținând cont de costurile maxime corespunzătoare tuturor serviciilor aferente îndeplinirii procedurii adopției intra-comunitare sau internaționale.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Victor-Viorel PONTA

DOMNULUI SENATOR GEORGE – CRIN LAURENȚIU
ANTONESCU
PREȘEDINTELE SENATULUI