



AVIZ
**referitor la proiectul de Lege privind protecția și
promovarea drepturilor copilului**

Analizând proiectul de Lege privind protecția și promovarea drepturilor copilului, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.39 din 15.03.2004,

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 proiectul de lege, cu următoarele observații și propuneri:

1. Proiectul de lege are ca obiect reglementarea regimului respectării, promovării și garantării protecției și garantării drepturilor copilului, instituind un sistem modern, european, de protecție a drepturilor copilului, armonizat cu tratatele internaționale la care România este parte.

Principalele noutăți aduse de proiectul de lege constau în:

- garantarea, fără discriminare, pentru toți copiii, a drepturilor prevăzute de Convenția O.N.U. referitoare la drepturile copilului indiferent dacă aceștia se află lângă părinți sau separați de aceștia, în școală sau pe piața muncii, în țară sau străinătate, dacă au probleme de sănătate, handicap sau comportament. Astfel, de dispozițiile legii vor beneficia: copiii cetățeni români aflați pe teritoriul României sau în străinătate; copiii fără cetățenie aflați pe teritoriul României; copiii care solicită sau beneficiază de o formă de protecție în condițiile reglementărilor legale privind statutul și regimul refugiaților în România; copiii cetățeni străini aflați pe teritoriul României, în situații de urgență constatate de către autoritățile publice române competente;
- reglementarea expresă a rolului părinților în creșterea și dezvoltarea copiilor. Se precizează explicit că părinții sunt primii responsabili pentru creșterea, îngrijirea și dezvoltarea copilului.

Responsabilitatea colectivității locale este subsidiară, iar statul intervine complementar, fără a se putea substitui părinților;

- înființarea și diversificarea serviciilor pentru copil și familie cât mai aproape de domiciliul acestora, cu scopul de a menține familia unită și de a o ajuta să-și asume responsabilitatea față de creșterea și dezvoltarea armonioasă a copiilor.

Prin conținut și obiectul reglementării, proiectul de lege face parte din categoria legilor organice.

2. Semnalăm că, anterior, Consiliul Legislativ a primit de la Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.19 din 04.02.2004 un proiect de lege similar, actualul proiect fiind o versiune îmbunătățită a celui anterior, inițiatorii integrând unele observații și propuneri formulate de Consiliul Legislativ în Avizul nr.189 din data de 06.02.2004.

3. Din punct de vedere al dreptului comunitar, prezentul demers legislativ, fără a prezenta conotații ce țin de procesul de armonizare legislativă, cade sub incidența criteriilor stabilite la Copenhaga (1993), opozabile statelor candidate la aderare la Uniunea Europeană, respectiv **criteriilor politice - în sfera respectării drepturilor civile și politice.**

Așa după cum se arată în Raportul periodic pe anul 2003 al Comisiei Europene asupra progreselor înregistrate de România în procesul de aderare, "România continuă să îndeplinească criteriile politice de la Copenhaga, înregistrându-se o continuare a progreselor semnificative din anul precedent în reforma sistemului de protecție a copilului".

În acest sens, Comisia Europeană a mai reținut că "situația copiilor cu handicap s-a îmbunătățit, un număr crescând de servicii fiind disponibile pentru acești copii și respectiv pentru familiile lor... s-au făcut progrese semnificative în elaborarea planurilor județene de implementare a strategiei naționale de reformă a protecției copilului". Raportul semnalează și deficiențele în domeniu. Astfel, în ceea ce privește standardele naționale pentru serviciile de protecție a copilului, aflate în curs de finalizare, Comisia Europeană arată că "lipsa acestor standarde împiedică monitorizarea transparentă a furnizorilor de servicii de protecție a copilului", menționând în același timp faptul că "moratoriul privind adopțiile internaționale a fost extins până la adoptarea noului pachet legislativ privind protecția copilului și existența capacității administrative corespunzătoare".

În raport de prezentul proiect de lege, supus analizei, date fiind coordonatele principale urmărite de inițiator, în sensul promovării unei reglementări cuprinzătoare, absolut necesare realizării reformei

în domeniul protecției copilului și promovării drepturilor acestuia, considerăm că acest demers legislativ va îmbunătăți cadrul legal existent, aliniindu-se exigențelor europene în domeniu, subsumate **criteriilor politice de aderare la Uniunea Europeană**.

Prin comparație cu anteriorul proiect, actualul proiect prezintă o structură mai bine organizată din punct de vedere juridic, drepturile copilului fiind reglementate pe segmente distincte, în funcție de situația concretă a copilului. Sub acest aspect, proiectul se apropie mai mult și este elaborat în respectul tratatelor și convențiilor internaționale în domeniu, din care amintim: pe plan comunitar Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, promulgată de Consiliul European de la Nisa 2000, și la nivelul Consiliului Europei, Convenția STE 160 din 1996 privind exercitarea drepturilor copiilor, Convenția STE 192/2003 asupra relațiilor personale privind copiii, Convenția europeană STE 58/1967 privind adopția copiilor.

4. La art.5 alin.(2), pentru cursivitatea exprimării și rigoare normativă, sugerăm reformularea textului în partea de debut, astfel:

„(2) Răspunderea pentru creșterea și asigurarea dezvoltării copilului revine în primul rând părinților, aceștia având obligația de a-și exercita drepturile ...”.

5. La art.8 alin.(2), pentru eleganța exprimării, propunem înlocuirea expresiei „în măsura posibilului” cu „dacă este posibil”.

6. La art.9 alin.(1), având în vedere că dreptul la stabilirea și păstrarea identității este prevăzut la art.8 alin.(1), în timp ce la celelalte alineate ale art.8 sunt prevăzute modalitățile de exercitare ale acestui drept, pentru precizia limbajului juridic, recomandăm ca trimiterea să se facă la art.8 alin.(1).

7. La art.18 alin.(2), semnalăm că norma nu cuprinde ipoteza în care părinții sunt divorțați, fiind neclar dacă și în acest caz deplasarea copiilor în țară și străinătate se realizează cu înștiințarea și acordul **ambilor** părinți. Propunem nuanțarea normei în acest sens.

La alin.(3), pentru asigurarea caracterului imperativ al normei, sugerăm reformularea textului în partea finală, astfel: „... în cel mult 24 de ore de la momentul constatării dispariției”.

8. La art.19 alin.(1), pentru evitarea exprimării tautologice, recomandăm reformularea expresiei „cu privire la existența copiilor cetățeni români aflați în străinătate”, astfel: „cu privire la copiii cetățeni români aflați în străinătate”.

9. La art.20 alin.(1), pentru considerentele formulate la pct.8 de mai sus, propunem reformularea expresiei „de existența copiilor

cetățeni străini aflați pe teritoriul României”, astfel: „de copiii cetățeni străini aflați pe teritoriul României”. În mod corelativ, este necesară reformularea părții de final a alin.(1), astfel: „cu privire la copiii în cauză”.

10. La art.22 alin.(5), recomandăm scrierea la singular a cuvântului „drepturilor”, deoarece la alin.(1) la care se face trimitere este prevăzut un singur drept, și anume dreptul copilului la protejarea imaginii sale publice și a vieții intime, private și familiale.

11. La art.26 alin.(1), semnalăm că utilizarea în același text a noțiunilor „dreptul”, respectiv „libertatea”, poate da naștere unor confuzii din punct de vedere terminologic. Constituția utilizează termenul „drept” atunci când consacră dreptul la viață, dreptul la apărare, dreptul la informație, dreptul la vot, în timp ce noțiunea „libertate” este utilizată atunci când este reglementată libertatea conștiinței, libertatea de exprimare sau libertatea întrunirilor. Din punct de vedere juridic, nu există nici o deosebire între noțiunile de drept și libertate. Având în vedere cele de mai sus, recomandăm reformularea textului în partea de debut, astfel:

„(1) Copilul are dreptul la liberă asociere, ..., precum și libertatea de întrunire pașnică, ...”.

12. La art.31 alin (1), pentru a evita exprimarea pleonastică, trebuie eliminat cuvântul „minori” din finalul textului. Precizăm că art.4 lit.a) definește copilul ca fiind **persoana care nu a împlinit vârsta de 18 ani și nu a dobândit capacitatea deplină de exercițiu**, în condițiile legii.

13. La art.35 alin.(4), pentru unitate terminologică cu alin.(3), recomandăm înlocuirea sintagmei „DGASPC a sectoarelor municipiului București” cu expresia „DGASPC de la nivelul fiecărui sector al municipiului București”.

14. La art.39 alin.(2), pentru o exprimare specifică stilului normativ, sugerăm reformularea textului în partea de debut, astfel:

„(2) Protecția prevăzută la alin.(1) include instituirea tutelei, măsurile”.

15. La art.40 alin.(2), pentru un spor de rigoare normativă, propunem înlocuirea expresiei „instanța judecătorească în a cărei rază administrativ-teritorială”, astfel: „instanța judecătorească în a cărei **circumscripție teritorială**”. Această propunere o formulăm și pentru art.126 alin.(2).

16. La art.41 alin.(1), pentru acuratețea limbajului juridic, recomandăm reformularea textului, astfel:

„(1) Pot fi tutori persoanele fizice sau soțul și soția împreună, care au domiciliul în România și nu se află în vreunul din cazurile de incompatibilitate prevăzute de lege.”

Pentru aceleași considerente, la alin.(2) sugerăm reformularea părții de debut, astfel:

„(2) Persoana fizică sau familia care urmează a fi tutori trebuie să ...”.

Totodată, la alin.(2), pentru unitate terminologică, este necesară înlocuirea sintagmei „familia lărgită” cu „familia extinsă”, sintagmă definită la art.4 lit.c). Propunerea o formulăm pentru toate situațiile similare din proiect.

17. La art.42 alin.(2), pentru evitarea repetiției în text și pentru eleganța exprimării, recomandăm reformularea primei fraze, astfel:

„(2) Persoana fizică, respectiv soții care urmează a fi tutori, sunt numiți pe baza prezentării de către DGASPC a raportului de evaluare a acestora.”

18. La art.54 alin.(2), având în vedere caracterul eliptic al normei, este necesară inserarea conjuncției „care” înaintea predicatului „a fost instituită”.

19. La art.61 alin.(2) lit.a), recomandăm eliminarea expresiei „a dispus plasamentul în regim de urgență” din finalul textului, deoarece se repetă în mod inutil.

20. La art.62 alin.(2), este necesară realizarea acordului gramatical dintre substantivul „primarul” și atributul „sectoarelor”. Această observație o formulăm și pentru art.64 alin.(3).

21. La 81 alin.(2), ipoteza promovată este aceea a schimbării plasamentului în familia extinsă sau cea substitutivă, în situația în care obligațiile prevăzute la art.81 alin.(1) au fost nesocotite de copilul aflat în măsura supravegherii specializate în cadrul familiei sale. Este de reflectat dacă în acest caz nu ar fi mai eficientă plasarea copilului într-un serviciu de tip rezidențial specializat. Pentru a susține eficiența ipotezei promovate de inițiator, familia extinsă sau cea substitutivă ar trebui să prezinte garanții clare de reușită, nu doar probabilități nedovedite.

22. La art.91 alin.(2), având în vedere că opinia publică nu este subiect al dreptului de informare, propunem înlocuirea acestei sintagme cu substantivul „publicului”.

23. La art.97, apreciem că trebuie precizat dacă ipoteza cuprinde și situația persoanei condamnate, dar reabilitate.

24. La art.105 alin.(2), pentru claritatea exprimării, propunem înlocuirea expresiei „consiliului local al sectoarelor” cu „consiliile locale ale sectoarelor”. Totodată, având în vedere repetarea în aceeași propoziție a sintagmelor „funcțiile serviciului public”, respectiv „atribuțiile serviciului public”, care reprezintă același lucru, apreciem că este necesară înlocuirea substantivului „atribuțiile” cu articolul genitival „ale”.

25. La art.110 alin.(4), pentru eleganța exprimării, recomandăm înlocuirea locuțiunii „ca și” cu sintagma „în regim de”. Această recomandare o formulăm și pentru art.153 alin.(1).

26. La art.114 alin.(3), având în vedere caracterul eliptic al normei, propunem completarea textului în partea finală cu substantivul „legi”.

27. La art.120 lit.a), este necesară realizarea acordului gramatical dintre substantivul „bugetul” și atributul pe care îl determină.

28. La art.126 alin.(2), recomandăm eliminarea abrevierii „DGASPC”, deoarece în text este vorba de competența tribunalului pentru stabilirea măsurilor de protecție specială, nu de competența DGASPC.

29. **Art.135** repetă conținutul art.134, deoarece *verbum regens* “a se folosi” include acțiunile “a îndemna”, “a înlesni”, “a renunța”, “a constrânge” pe cineva la practicarea cerșetoriei. De asemenea, condiționarea faptei din art.135 de precizarea “**deși are capacitatea de a muncii**”, referitoare la părinte sau reprezentantul legal al minorului, duce la concluzia că o situație mai gravă este sancționată mai ușor față de ipotezele din **alin.(3) al art.134** privind aceeași subiecți ai infracțiunii, dar care pot să nu aibă capacitatea de a muncii.

În concluzie, apreciem că art.135 poate lipsi din proiect.

30. Contravențiile sunt prevăzute în **art.136 - 143 și art.148**.

În art.144 - 147 faptele sunt calificate în alin.(1) **drept abateri disciplinare**, iar în alin.(2) **drept contravenții**, ceea ce desigur este greșit, faptele descrise neputând avea decât o singură caracterizare juridică.

Este deci necesar ca inițiatorul să prevadă o singură calificare juridică a faptei.

31. Nu este uzual ca pentru nerespectarea unui text să fie afectată o normă sub forma unui articol distinct. Propunem, de aceea, reformularea art.136 prin preluarea tuturor contravențiilor, potrivit următorului model:

“**Art.136.** - (1) Constituie contravenții următoarele fapte:

- a) nerespectarea obligației prevăzute în art.9 alin.(1), în termen de 30 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi;
- b) nerespectarea obligației prevăzută la art.9 alin.(2);
- c) nerespectarea obligației prevăzute la art.10 alin.(1) și alin.(3);

.....”
În alineatul următor al **art.136** ar trebui prevăzut textul sancționator, grupând amenzile contravenționale în funcție de limitele minime și maxime ale acestor, după următorul model:

“(2) Contravențiile prevăzute la alin.(1) se sancționează astfel:

- a. - cu amendă de la 500.000 lei - 2.000.000 lei cele prevăzute la lit.a) și b);

.....”
Un alineat următor ar trebui să se refere la **agenții constataatori** ai contravențiilor, precizându-se că sunt persoane (nu organe) anume desemnate dintre cele cu funcții de control din Ministerul Sănătății pentru contravențiile de la alin.(1) lit.a), b), c) ...; din Ministerul Administrației și Internelor pentru contravențiile de la alin.(1) lit.”

Formula de început a acestui alineat este :

“(3) Constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor se fac (nu “incumbă”) de către”

32. Pentru o mai bună sistematizare, contravenția de la **art.148** va trebui inclusă în succesiunea contravențiilor din art.136 alin.(1).

33. Dispoziția din **art.149** își are locul în Capitolul XII “Dispoziții tranzitorii și finale”, urmând să se refere la persoanele care trebuie desemnate ca agenți care constată ...

Ultima dispoziție în materia contravențiilor ar urma să fie norma din **art.151** în redactarea consacrată de practica legislativă:

“Art. - ... Contravențiilor prevăzute în art. 136 le sunt aplicabile prevederile Ordonanței nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.180/2002, cu modificările și completările ulterioare”, urmând a fi eliminată precizarea finală “precum și cu prevederile legii penale”.

34. Din proiect trebuie eliminată dispoziția de la **art.150**, deoarece posibilitatea majorării sau reducerii periodice, prin hotărâre a Guvernului, a limitelor amenzilor a fost eliminată din Ordonanța nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, prin legea de aprobare a ordonanței. Singura modalitate de majorare sau reducere a limitelor amenzilor este

modificarea actului normativ prin care sunt stabilite contravențiile, cu respectarea principiului ierarhiei actelor normative.

35. Sugerăm inițiatorilor să analizeze dacă autorul faptei contravenționale ar putea achita pe loc sau într-un anumit termen, jumătate din minimul amenzii prevăzute și, în caz afirmativ, să includă în proiect un text în acest sens, deoarece **art.28** din Ordonanța nr.2/2001 referitor la această posibilitate nu are o aplicabilitate directă, textul prevăzând că actul normativ de stabilire a contravențiilor **trebuie să o menționeze în mod expres, dacă este cazul.**

36. După reglementarea integrală a materiei contravențiilor, proiectul ar urma să prevadă **abaterile disciplinare** eliminând din **art.144** formularea “**dacă nu este săvârșită în astfel de condiții încât potrivit legii penale să fie considerată infracțiune**” care nu mai este valabilă nici în cazul contravențiilor, deoarece nimeni nu poate, prin interpretare, să schimbe caracterizarea juridică dată faptei prin actul normativ.

37. La art.151, pentru o exprimare specifică stilului normativ, propunem înlocuirea sintagmei „**acest capitol cu „prezentul capitol”**”.

38. La art.155 alin.(2), semnalăm că modificarea generică a unor prevederi din acte normative nu este recomandată de normele de tehnică legislativă. Sugerăm exprimarea concretă a normelor care se intenționează a fi modificate.

39. La art.160, având în vedere că nu avizul este obligatoriu, ci solicitarea și emiterea sa, propunem reformularea textului în partea de final, astfel: „... se realizează **obligatoriu** cu avizul ANPDC”.

40. La art.161, având în vedere că art.78 din Constituție, republicată, prevede că legea intră în vigoare la 3 zile de la data publicării în Monitorul Oficial, sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei, propunem reformularea corespunzătoare a finalului textului.

PREȘEDINTE

Dragoș ILIESCU


București

Nr. 419/15-03-2004