



Parlamentul
Republicii Moldova

DG-01 nr. 468
29 noiembrie 2024

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege privind protecția specială a copiilor împotriva deplasării în străinătate sau reținerii ilicite (nr. 326 din 13.11.2024)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege nominalizat în titlu, prin prisma prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996 și a prevederilor Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative și expune următoarele considerente.

I. Observații de ordin general și procedural

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către Guvernul Republicii Moldova, aprobat prin Decizia protocolară nr.46.2/2024, fapt ce corespunde prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Proiectul de lege are ca obiect adoptarea unei legi integrale privind protecția specială a copiilor împotriva deplasării în străinătate sau reținerii ilicite.

Potrivit Notei de fundamentare, proiectul de act normativ a fost elaborat în conformitate cu obiectivul nr. 1.1, acțiunea nr. 6 din Planul de acțiuni privind implementarea Programului național pentru protecția copilului pe anii 2022-2026, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 347/2022, în vederea reglementării mecanismului de implementare efectivă a prevederilor Convenției asupra aspectelor civile ale răpirii internaționale de copii, încheiată la Haga la 25 octombrie 1980, la care Republica Moldova a aderat prin Hotărârea Parlamentului nr.1468/1998, astfel încât să poată fi asigurată protecția copiilor supuși deplasării și reținerii ilicite, precum și remedierea situațiilor respective.

3. Prin natura reglementărilor, proiectul de lege face parte din categoria legilor organice, iar domeniul reglementat este de competența exclusivă a Parlamentului, în corespundere cu prevederile art. 66 și art. 72 din Constituția Republicii Moldova.

II. Observații de conținut și tehnico-legislative

1. La **articolul 1**, pentru precizia normei, se sugerează reglementarea expresă a faptului că „legea stabilește procedura de examinare a cazurilor ce țin de înapoierea copilului cu vârsta de până la 16 ani, în urma deplasării sau reținerii ilicite [...]”.

Totodată, pentru corectitudinea exprimării, precum și dat fiind că, legea reglementează două proceduri separate de protecție a copiilor, anume procedura de

examinare a cazurilor privind înapoierea copilului și procedura privind exercitarea dreptului de vizitare a copilului, sugerăm ca cuvântul „procedurii” să fie substituit cu „procedurilor”.

2. Articolul 3 noțiunea „*autoritate centrală*”, referirea la actul european invocat în cuprinsul acesteia, se va face astfel: „*Convenția asupra aspectelor civile ale răpirii internaționale de copii, încheiată la Haga la 25 octombrie 1980*”.

Această observație este valabilă în modul corespunzător și pentru **art.5** din proiect.

3. Articolul 6 alin. (1)

- **lit. a)** propune că, autoritatea centrală a Republicii Moldova întreprinde toate măsurile corespunzătoare pentru localizarea copilului deplasat în străinătate sau reținut ilicit în sensul Convenției. În context, din considerentul că *art. 3 din proiect* redă semnificația noțiunilor „deplasare ilicită a copilului” și „reținere ilicită a copilului” care diferă de textul noțiunilor prevăzute la art. 3 din Convenția asupra aspectelor civile ale răpirii internaționale de copii, încheiată la Haga la 25 octombrie 1980 (în continuare *Convenție*), considerăm că referirea și mențiunea „**în sensul Convenției**” este inoportună în cazul dat, din care motiv se sugerează reanalizarea normei și efectuarea modificărilor de rigoare, astfel că trimiterea să se facă la „*prezenta lege*”;

Aceeași observație este valabilă, în modul corespunzător, și pentru **art. 9** din proiect.

- **lit. b)** se referă la întreprinderea de către autoritatea centrală a Republicii Moldova **a unor măsuri provizorii** pentru prevenirea de noi pericole pentru copil sau de pagube pentru părțile interesate. Însă, nu este clar despre ce măsuri provizorii este cazul, dat fiind că dispozițiile de conținut ale proiectului de lege vizat, nu stabilesc careva măsuri provizorii în sensul expus. Astfel, sugerăm reanalizarea normei pentru a nu admite caracterul declarativ și neaplicabilitatea efectivă a acesteia.

- **lit. g)**, sugerăm substituirea textului „*asistenței juridice calificate de către un avocat;*” cu textul „*asistenței juridice garantate de stat*”, pentru considerentul corelației cu dispozițiile propuse la art.12 din proiect.

De asemenea, propunem reformularea normei ținând cont că, autoritatea centrală a Republicii Moldova, Ministerul Muncii și Protecției Sociale nu este organ abilitat în *acordarea* asistenței juridice sau *oferirea* asistenței juridice calificate de către un avocat, însă acesta poate facilita acordarea/oferirea asistenței juridice garantate de stat, similar dispoziției propuse la art. 13 alin.(1) din proiect.

Cu titlu de obiecție generală asupra textului Capitolului I, notăm dispozițiile art. 45 alin. (1) lit. a)- c) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative potrivit cărui, dispozițiile generale ale actului normativ sînt prevederile care determină obiectul, scopul și domeniul de aplicare; orientează întreaga reglementare; explică termeni (noțiuni) și definesc concepte. Respectiv, în sensul normei precitate considerăm că prevederile propuse la articolele 5- 8 nu constituie Dispoziții generale, din care considerent urmează a fi încadrate într-un capitol separat.

4. Articolul 8,

- **alin. (1)** propune că cauzele care vizează înapoierea copilului în statul reședinței sale obișnuite sau exercitarea dreptului de vizitare a copilului se pot supune medierii, în conformitate cu Convenția. Însă, Convenția vizată nu prevede procedura de mediere în niciunul din cazurile menționate. Pentru aceste considerente, recomandăm reconsiderarea normei vizate;

- **alin. (2)** stabilește că, *Uniunea Mediatorilor* furnizează la cererea autorității centrale a Republicii Moldova, o listă a mediatorilor specializați în domeniul protecției

copilului. Însă, potrivit art. 8 și 9 din Legea nr. 137/2015 cu privire la mediere, Ministerul Justiției și Consiliul de Mediere sunt instituții ale statului în domeniul medierii. Respectiv, Consiliul de Mediere organizează și coordonează activitatea mediatorilor. În rațiunea celor subliniate, urmează a fi revăzută sintagma „*Uniunea Mediatorilor*” și modificată în sensul corelației cu normele precitate;

- **alin. (4)** cuvintele „*nu este adecvat în speță*” considerăm că nu corespund criteriului de claritate, precum și constituie cuvinte improprii stilului normativ, astfel că recomandăm reformularea sau excluderea, după caz.

5. La Articolul 10, remarcăm că, denumirea „*Condițiile de formă și conținut al cererii privind înapoierea copilului în statul reședinței sale obișnuite*” nu exprimă obiectul de reglementare al articolului, după cum prevede art. 51 alin. (2) din Legea nr.100/2017. Or, conținutul articolului vizat reflectă procedura de recepționare și examinare de către autoritatea centrală a Republicii Moldova a cererilor depuse în temeiul Convenției, însă nu reglementează condițiile de formă și conținut al cererii privind înapoierea copilului în statul de reședință, acestea fiind reglementate în Codul de procedură civilă al Republicii Moldova și în Convenție, astfel că norma vizată doar face trimitere la actele normative în cauză. În rațiunea observațiilor expuse, sugerăm modificarea denumirii articolului vizat întru asigurarea exprimării succinte și corespunderii obiectului de reglementare.

- la **alin. (4)** autorul propune că autoritatea centrală a Republicii Moldova, adică Ministerul Muncii și Protecției Sociale, după recepționarea cererii privind înapoierea copilului verifică îndeplinirea condițiilor prevăzute la art.8 alin.(2) din Convenție și art.293² din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova. În context, nu este clară referirea la corespunderea cererii privind înapoierea copilului atât dispozițiilor art.8 alin. (2) din Convenție cât și prevederilor art.293² din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova (în continuare-CPC), având în vedere că dispozițiile în cauză din CPC stabilesc același conținut pentru cererea respectivă ca și în dispoziția art.8 alin. (2) din Convenție. Mai mult, Capitolul XXV¹ din CPC „Înapoierea copilului și exercitarea dreptului de vizitare a copilului” a fost introdus anume întru corespunderea prevederilor Convenției. Menționăm că nota de fundamentare nu conține argumente în acest sens.

- la **alin.(8)**, cuvântul „*reclamantul*” de la sfârșitul normei este incorectă, având în vedere că persoana fizică sau persoana juridică obține statut de reclamant doar după intentarea procesului conform dispozițiilor Codului de procedură civilă al Republicii Moldova. În speță, autoritatea centrală, în cazul când are indicii că copilul a cărui înapoiere se solicită se află pe teritoriul altui stat parte la Convenție, va avea dreptul să transmită cererea depusă de către subiecții prevăzuți la art.9 din proiect direct autorității centrale a aceluși stat, referirea fiind la cererea depusă anterior intentării unui proces în instanța de judecată. Astfel că, în momentul depunerii cererii vizate în adresa autorității centrale a Republicii Moldova, subiectul care depune cererea în cauză nu deține statut de reclamant. Pentru considerentele expuse, sugerăm reformularea în modul corespunzător a expresiei referite.

6. Articolul 12 propune că subiecții a căror cerere îndeplinește condițiile prevăzute la art. 8 alin. (2) din Convenție și la art. 293² din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, pot beneficia de asistență juridică garantată de stat, în cadrul soluționării cererii privind înapoierea, *indiferent de nivelul veniturilor*. În context, reținem că, conform art.2 din Legea nr. 198/2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat, constituie asistență juridică garantată de stat – acordarea serviciilor juridice și a serviciilor de mediere din contul mijloacelor destinate acordării unor astfel de servicii persoanelor care nu dispun de suficiente mijloace financiare pentru plata lor și care întrunesc condițiile stipulate în

prezenta lege. Totodată, art.19 și 20 din Legea vizată, reglementează subiecții care au dreptul la asistență juridică calificată (tip de asistență juridică garantată de stat, în sensul art. 3 din Lege), precum și la asistență juridică calificată indiferent de nivelul veniturilor, astfel că persoanele, instituția, organismul sau autoritatea interesată din străinătate care se adresează cu cerere privind înapoierea copilului conform reglementărilor propuse, nu se regăsesc în dispozițiile normelor precitate. Respectiv, considerăm că norma propusă implică necesitatea modificării, în modul corespunzător, a Legii nr.198/2007, întru asigurarea coherenței și a echilibrului între acte normative, precum și respectării principiilor de legiferare reglementate la art.3 din Legea nr. 100/2017 sau, să fie prevăzut că subiecții vizati beneficiază de asistență juridică garantată de stat, indiferent de nivelul veniturilor, prin derogare de la prevederile Legii nr. 198/2007.

Adițional, pentru unitate terminologică cu prevederile art. 293¹ din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, expresia „cererii de înapoiere” se va înlocui cu „*cererii privind înapoierea copilului în statul reședinței sale obișnuite*”.

Observația este valabilă, în modul corespunzător, pentru toate situațiile similare din proiect.

7. Articolul 13 alin. (4), propune că în termen de 48 de ore de la data încetării mandatului, avocatul desemnat va restitui autorității centrale a Republicii Moldova întreaga documentație înaintată potrivit alin. (1). Însă remarcăm că, alin. (1) din proiect nu reglementează sarcina autorității centrale a Republicii Moldova de a transmite anumite documente Oficiului teritorial al Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat (în continuare- CNAJGS) sau avocatului desemnat, ca eventual în consecință, să survină obligația de restituire a întregii documentații, în modul propus în norma vizată. Pentru considerentele menționate, sugerăm reanalizarea dispoziției alin.(4) în coroborare cu alin. (1) a art.13 și modificarea/completarea în modul corespunzător. O opțiune în sensul obiecției formulate ar fi completarea alin.(1) a art.13 din proiect sub aspectul „punerii în sarcina autorității centrale a Republicii Moldova de a transmite toată documentația primită conform art.10 alin. (4), către CNAJGS”.

8. Articolul 14 alin. (3) propune că în cazul în care cererea nu vizează înapoierea copilului aflat pe teritoriul Republicii Moldova ca urmare a unei deplasări sau rețineri ilicite sau nu îndeplinește condițiile prevăzute la art. 8 alin. (2) din Convenție și la art.293² din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, Curtea de Apel Chișinău restituie cererea. *Ab initio* accentuăm că, potrivit art. 279 în coroborare cu art.280 din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, cererile privind înapoierea copilului în statul reședinței sale obișnuite în conformitate cu Convenția asupra aspectelor civile ale răpirii internaționale de copii, întocmită la Haga la 25 octombrie 1980, se examinează de instanța judecătorească, în procedură specială, după regulile de examinare a acțiunilor civile.

Respectiv, art.170 CPC prevede exhaustiv temeiurile de restituire a unei cereri de chemare în judecată, care reprezintă condiții impuse reclamantului la exercitarea dreptului privind intentarea procesului. Iar, nerespectarea condițiilor prevăzute la art. 8 alin.(2) din Convenție și la art.293² CPC la depunerea cererii privind înapoierea copilului, nu se regăsesc în lista temeiurilor de restituire a cererii depuse, reglementate la art.170 CPC. În atare circumstanțe este neclară aplicabilitatea normei în practică, or care eventual va constitui temeiul juridic procedural de restituire a cererii privind înapoierea, de către Curtea de Apel Chișinău, din moment ce Codul de procedură civilă nu prevede temeiul referit. Iar, întreaga activitate a instanțelor judecătorești se desfășoară potrivit ordinii procedurii civile prevăzute de legislația procedurală civilă.

În același context, notăm dispoziția alin. (4) a art.2 din CPC care prevede că, legislația procedurală civilă stabilește modalitatea de judecare a cauzelor în acțiuni civile ce rezultă din raporturi juridice civile, familiale, de muncă, locative, funciare, ecologice și din alte raporturi juridice, a cauzelor cu procedură specială și cu procedură în ordonanță (simplificată)(...). Respectiv, susținem că norma vizată constituie normă de drept procedural civil și urmează să fie obiect al modificărilor de rigoare în Codul de procedură civilă al Republicii Moldova. Astfel, considerăm că norma vizată urmează să fie exclusă din proiectul de act normativ.

În altă ordine de idei, subliniem că condițiile prevăzute la art. 293² CPC constituie condiții de conținut al cererii, iar în sensul dispoziției art.171 din Codul de procedură civilă nerespectarea acestora constituie temei de a nu da curs cererii și acordare a termenului pentru înlăturarea neajunsurilor, și în consecință, în cazul neînlăturării neajunsurilor, cererea se restituie. Or, restituirea din start a cererii pe motivul neîndeplinirii unor condiții de conținut și formă, ar putea fi apreciată ca o sancțiune prea dură și în detrimentul interesului copilului și principiilor Convenției care se referă la caracterul urgent al procedurii privind înapoierea copilului reținut sau deplasat ilicit.

9. La Articolul 15, textul „în condițiile art.3 din Convenție” sugerăm să fie exclus sau reformulat. Or, nu este clară trimiterea la dispozițiile art.3 din Convenție din moment ce art.3 din proiectul de act normativ propune redacție diferită a noțiunilor „deplasare ilicită a copilului” și „reținere ilicită a copilului”, respectiv trimiterea trebuie să se facă la art.3 din proiect.

Reiterăm observația pentru toate situațiile similare din proiect.

10. La Articolul 18

- **alin. (1)** textul „prevăzute de legislație”, considerăm că nu corespunde criteriului de claritate și previzibilitate. Or, nu este clar dacă se referă la măsurile de protecție reglementate la alin. (2) sau alte măsuri. Aceste aspecte urmează a fi clarificate, astfel că, în cazul dacă sintagma „conform legislației” se referă la prevederile alin. (2), se va face trimiterea expresă la această normă, în alt context se va face referire la actul normativ concret care prevede măsurile de protecție a copilului ce urmează să fie aplicate în sensul alin. (1) din art.18 din proiect;

- la **alin. (2)**, expresia „cererea a fost admisă” o considerăm inoportună, și atribuie normei un caracter confuz. Totodată, dat fiind faptul că cererea privind aplicarea măsurilor de protecție conform alin. (1) poate fi depusă pe tot parcursul procesului de judecată, rezultă că aceasta se va depune și concomitent cu înaintarea cererii privind înapoierea copilului, astfel că la etapa respectivă judecătorul unipersonal examinează acceptarea spre examinare a cererii privind înapoierea copilului, și în consecință, unipersonal, similar cazurilor de examinare a cererilor privind aplicarea măsurilor de asigurare a acțiunii, va examina și cererea privind aplicarea măsurilor de protecție a copilului. Respectiv, în sensul observațiilor expuse, sugerăm reformularea alin. (2) din proiect, după cum urmează:

„Dacă există motive care să justifice bănuiala că copilul ar putea părăsi hotarele Republicii Moldova pentru a fi sustras de la procedura de înapoiere deschisă potrivit Convenției și prezentei legi, la cererea reclamantului și/sau a reprezentantului acestuia, judecătorul sau instanța dispune în aceeași zi, printr-un act de dispoziție nesusceptibil de atac: (în continuare textul propus)”

Sub un alt aspect, notăm că în sensul dispoziției art. 14 din CPC, actele judecătorești de dispoziție se emit sub formă de hotărâre, încheiere și decizie. Respectiv, în formă de încheierea se emite dispoziția primei instanței prin care nu se soluționează fondul cauzei. În speță, măsurile de protecție propuse în sensul alin. (2) art.18 nu implică soluționarea

fondului cauzei, astfel că instanța la soluționarea acestora va dispune emiterea actului de dispoziție în formă de încheiere. În acest sens, considerăm că expresia „act de dispoziție” urmează să fie substituită cu expresia „încheiere”.

11. La Articolul 19,

- **alin. (1)** exprimarea „*în orice alt chip*” considerăm că nu este specifică stilului normativ, din care considerent sugerăm reformularea acesteia;

- **alin. (2)** formularea „*de la pronunțarea hotărârii integrale*” sugerăm să fie reconsiderată, având în vedere că conform dispozițiilor art. 236 din CPC, „se pronunță” *dispozitivul* hotărârii, iar hotărârea integrală se redactează/întocmește și se comunică participanților la proces.

Adițional, ținem să remarcăm că, potrivit normei vizate, curgerea termenului pentru executarea obligației de înapoiere a copilului, nu va depăși două săptămâni de la data pronunțării hotărârii integrale. Iar potrivit art. 293⁴ alin. (1) din CPC, hotărârea integrală se întocmește în termen de 14 zile de la data pronunțării dispozitivului hotărârii. Respectiv, observăm că până la expirarea termenilor în cauză, procedura de înapoiere a copilului se „stopează” din motive procedurale, ceea ce eventual, în practică, ar putea aduce atingeri interesului superior al copilului vizat. Or, scopul proiectului de lege, precum și obiectivele Convenției vizează protecția și înapoierea de urgență a copilului în statul reședinței sale obișnuite în cazul deplasării sau reținerii ilicite a acestuia.

În altă ordine de idei, autorul propune că instanța va stabili în cuprinsul hotărârii un termen nu mai mare de două săptămâni pentru înapoierea copilului, sub sancțiunea unei amenzi în mărime de 100- 200 u.c. Potrivit normei, amenda se va aplica de instanța de judecată, însă nu este clară procedura de aplicare a acesteia, la solicitarea cui sau cum se va aduce la cunoștința instanței despre neexecutarea în termen a hotărârii și respectiv procedura de aplicare a amenzii implică sau nu un proces cu prezența părților, or notăm că procedural, odată cu pronunțarea hotărârii judecătorești, dosarul se consideră finalizat. În context, reținem că potrivit art. 161 alin. (1) din CPC, amenzile judiciare se aplică de către instanța judecătorească, în cazurile și în proporțiile stabilite de prezentul cod, persoanelor care au săvârșit încălcări procedurale, iar neexecutarea hotărârii nu constituie încălcare procedurală.

Aspectele menționate urmează a fi examinate și efectuate modificările de rigoare, astfel că normele propuse să poată fi puse în aplicare și să își atingă scopul scontat;

- **alin. (7)**, considerăm că cuvântul „*poate*” atribuie un caracter discreționar normei, ceea ce eventual poate genera dificultăți în aplicarea acesteia, or în sensul normei propuse rezultă că instanța de judecată la latitudinea/discreția sa va dispune încasarea cheltuielilor suportate de statul Republica Moldova în legătură cu desemnarea avocaților pe caz. În rațiunea celor expuse, sugerăm reexaminarea și reformularea normei în modul corespunzător într-o excludere a caracterului discreționar al acesteia.

11. La Articolul 20,

- **alin. (2)**, pentru o exprimare adecvată în context, cuvintele „*hotărârii integrale*” se vor exclude;

Observația în cauză este valabilă și pentru **art.24 alin. (5) din proiect**.

- **alin. (5)** pentru un spor de precizie normativă, după cuvântul „Dispozitivul” se va adăuga „*deciziei*” .

12. Articolul 24 alin. (2) stabilește că, autoritatea tutelară teritorială va atrage atenția persoanei care exercită autoritatea părintească asupra copilului cu privire la

sanctiunile ce pot fi aplicate, potrivit prezentei legi, în cazul refuzului de a permite de bunăvoie exercitarea dreptului de vizitare. Însă, remarcăm că proiectul de lege nu propune careva sancțiuni pasibile de aplicare pentru refuzul permiterii exercitării dreptului de vizitare. Or, sunt prevăzute sancțiuni doar pentru situația nerespectării termenului stabilit în hotărârea judecătorească pentru înapoierea copilului în statul reședinței sale obișnuite.

Adițional este important de notat că, dispozițiile propuse la **alin. (3) –(5)** stabilesc procedura de examinare de către instanța de judecată a cererilor privind exercitarea dreptului de vizitare a copilului, însă nu prevăd procedura și termenul de atac cu recurs a hotărârii instanței de judecată, precum și de examinare a recursului de către Curtea Supremă de Justiție, după cum stabilește art.20 din proiect. În atare circumstanțe, rezultă că procedura de atac cu recurs și de examinare în instanța de recurs va fi reglementată de dispozițiile Capitolului XXXVIII, Secțiunea a 2-a din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova. Respectiv, sugerăm examinarea obiecției menționate, și în cazul unei omisiuni de a reglementa termenul și procedura de atac cu recurs a hotărârii privind exercitarea dreptului de vizitare a copilului, de examinare a recursului de instanța competentă, urmează a se efectua, după caz, modificările/completările de rigoare.

La fel, norma vizată nu prevede dacă persoana fizică, instituția, organismul sau autoritatea centrală din străinătate care depune cerere privind exercitarea dreptului de vizitare a copilului va beneficia sau nu de asistență juridică garantată de stat similar procedurii privind înapoierea copilului.

14. Articolul 28, stabilește că toate cererile formulate în scopul punerii în aplicare a prevederilor Convenției și ale prezentei legi sunt scutite de taxe. În context, în situația în care termenul „taxe” vizează taxa de stat și taxa de timbru în sensul Legii taxei de stat nr.213/2023, subliniem că întru respectarea principiilor de legiferare și evitării normelor contradictorii, se impune necesitatea completării/modificării Anexei nr.2 din Legea în cauză, în modul corespunzător.

În concluzie, relevăm că proiectul de lege necesită a fi revăzut prin prisma obiecțiilor invocate în prezentul aviz, iar asupra oportunității promovării și adoptării proiectului de lege urmează să se expună Parlamentul în ședință plenară.

 **Tatiana MAIAI,**
Șef adjunct al Direcției generale

Ex: G. Tipa
Tel. 820-241