



HOTĂRÎRE
pentru controlul constituționalității Hotărîrii Guvernului
nr.162 din 10 februarie 2005 “Cu privire la instituirea
Comitetului Național pentru Adopții”

nr. 11 din 27.06.2006

Monitorul Oficial nr. 102-105/11 din 07.07.2006

* * *

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională în componența:
Victor PUȘCAȘ - președinte
Alina IANUCENCO - judecător
Mircea IUGA - judecător
Elena SAFALERU - judecător
Ion VASILATI - judecător-raportor

cu participarea Victoriei Botnariuc, grefier, Ion Pleșca și Anatol Onceanu, deputați în Parlament, autorii sesizării, Nicolae Eșanu, viceministru al justiției, reprezentantul permanent al Guvernului la Curtea Constituțională, călăuzindu-se de art.135 alin.(1) lit.a) din Constituție, art.4 alin.(1) lit.a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.4 alin.(1) lit.a), art.16 alin.(1) din Codul jurisdicției constituționale, a examinat în ședință plenară deschisă dosarul pentru controlul constituționalității Hotărîrii Guvernului nr.162 din 10 februarie 2005 “Cu privire la instituirea Comitetului Național pentru Adopții”.

Drept temei pentru examinarea dosarului a servit sesizarea deputaților în Parlament Ion Pleșca și Anatol Onceanu, depusă la 29 martie 2006, în conformitate cu art.24 și art.25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.38 și art.39 din Codul jurisdicției constituționale.

Prin decizia din 10 aprilie 2006 Curtea a acceptat sesizarea spre examinare în fond.

În procesul examinării sesizării Curtea Constituțională a dispus de informațiile prezentate de Parlament, Președintele Republicii Moldova, Guvern, Ministerul Sănătății și Protecției Sociale, Curtea Supremă de Justiție, Procuratura Generală și Comitetul Național pentru Adopții.

Examinînd materialele dosarului, audiind informația judecătorului-raportor și argumentele expuse de părți în ședință, Curtea Constituțională

a constatat:

1. La 10 februarie 2005, în temeiul art.113 alin.(1) lit.a) din Codul familiei, Guvernul a adoptat Hotărîrea nr.162 “Cu privire la instituirea Comitetului Național pentru Adopții”¹ (în continuare - Hotărîrea nr.162). Prin hotărîre a fost aprobat Regulamentul Comitetului Național pentru Adopții.

¹M.O., 2005, nr.26-28, art.207

Conform dispozițiilor generale ale Regulamentului, Comitetul Național pentru Adopții este o autoritate a administrației publice centrale, subordonată Guvernului, care promovează politica statului în domeniul protecției drepturilor copilului, inclusiv în domeniul adopției. Comitetul funcționează pe lângă Guvern, este persoană juridică și este constituit din 5 persoane (director, director-adjunct și 3 funcționari - specialiști în domeniul juridic, asistenței sociale, medicinei, finanțe-bănci-contabilitate). Finanțarea Comitetului se efectuează de la bugetul de stat, precum și din alte surse, în condițiile legii, inclusiv din sursele contului trezorerial cu destinație specială.

Comitetul elaborează și fundamentează strategia națională de reformă a sistemului de protecție a copilului și de adopție, programe de interes național, proiecte de acte normative, în vederea realizării obiectivelor reformei menționate; acreditează și monitorizează organizațiile străine, cu atribuții în domeniul adopției internaționale pe teritoriul Republicii Moldova; ține evidența copiilor rămași fără îngrijirea părinților și a celor care pot fi adoptați, precum și evidența cetățenilor Republicii Moldova, a cetățenilor străini și apatrizilor care doresc să adopte copii, cetățeni ai Republicii Moldova; eliberează

autorității centrale a statului primitor certificatul de conformitate a adopției internaționale; exercită alte obligații prevăzute de Convenția asupra protecției copilului și cooperării în materia adopției internaționale, încheiată la 29 mai 1993, la Haga; gestionează fondurile alocate pentru finanțarea programelor de interes național din domeniul protecției copilului și al adopției; reprezintă statul în raporturile cu instanțele de judecată și cu persoanele fizice și juridice din țară și din străinătate, în domeniul său de activitate; monitorizează și asigură respectarea principiilor și normelor stabilite prin convenții internaționale în domeniul său de activitate, la care Republica Moldova este parte; exercită alte funcții principale.

Comitetul colaborează cu autoritățile administrației publice și cu instituțiile publice din Republica Moldova și din străinătate, cu organizații internaționale, nonguvernamentale, precum și cu alte persoane juridice sau fizice din țară și din străinătate, coordonează activitatea serviciilor publice specializate în domeniul protecției copilului. El este în drept să aprobe instrucțiuni și indicații metodice în problemele ce țin de competența sa; să solicite și să primească, în condițiile legii, informații ce vizează domeniul său de activitate de la celelalte autorități ale administrației publice centrale și locale, de la instituții publice, de la organizațiile nonguvernamentale și de la persoanele fizice sau juridice; să prezinte Guvernului demersuri privind necesitatea sistării acțiunii actelor normative și a deciziilor autorităților administrației publice, care, în opinia sa, contravin legislației Republicii Moldova; să exercite alte drepturi prevăzute de legislație.

Comitetul este condus de director, desemnat și eliberat din funcție de către Guvern. Pe lângă director, în calitate de organ consultativ, funcționează Consiliul Comitetului, componența numerică și nominală a căruia se aprobă prin hotărâre de Guvern.

Reorganizarea sau lichidarea Comitetului se efectuează prin hotărâre de Guvern.

2. Autorii sesizării consideră că instituirea de către și pe lângă Guvern a Comitetului Național pentru Adopții, prin delegarea către acesta a funcțiilor ce țin de protecția copilului a ministerelor Educației, Sănătății și Protecției Sociale, organizarea cărora e reglementată prin lege organică, contravine dispozițiilor constituționale, care delimitează atribuțiile autorităților publice centrale ale statului. Ei relevă că prin adoptarea Hotărârii nr.162 Guvernul și-a arogat atribuția exclusivă a legislativului de a modifica structura administrației publice centrale și astfel a încălcat art.72, art.97 și art.107 din Constituție.

3. Drept temei legal pentru adoptarea Hotărârii nr.162 a servit prevederea art.113 alin.(1) lit.a) din Codul familiei nr.1316-XIV din 26 octombrie 2000².

² M.O., 2001, nr.47-48, art.210

Codul familiei atribuie apărarea drepturilor și intereselor legitime ale copiilor rămași fără ocrotire părintească autorităților tutelare. Sistemul autorităților tutelare din Republica Moldova, determinat prin art.113 din Codul familiei, se compune din autoritatea centrală pentru protecția copilului, organele executive ale autorităților administrației publice locale din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul al doilea și autoritățile deliberative din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi. Exercițarea funcțiilor autorității tutelare se pune pe seama direcțiilor (secțiilor) de învățământ - referitor la minori, a direcțiilor (secțiilor) de asistență socială - referitor la persoanele majore și copiii care se află în instituțiile din subordinea acestora, iar în localitățile unde lipsesc aceste organe - pe seama secretarilor consiliilor locale.

Astfel, art.113 alin.(1) lit.a) din Codul familiei distinge în sistemul autorităților tutelare din Republica Moldova autoritatea centrală pentru protecția copilului.

Potrivit art.1 alin.(1) și alin.(2) din Codul familiei, legislația familială constă din Codul familiei și din alte acte normative adoptate în cazurile și în limitele prevăzute de acesta. Guvernul este în drept să adopte acte normative în domeniul dreptului familiei în cazurile prevăzute de cod, de alte legi și de decretele Președintelui Republicii Moldova.

Curtea subliniază că prevederea art.113 alin.(1) lit.a) din Codul familiei nu abilitează Guvernul cu dreptul de a înființa autoritatea tutelară centrală pentru protecția copilului, care va promova și executa politica statului în domeniul respectiv, inclusiv al adopției, și de a adopta în acest sens un act normativ. Atribuțiile Guvernului în reglementarea raporturilor familiale constituie aducerea actelor sale normative în conformitate cu Codul familiei și adoptarea actelor normative care să asigure aplicarea lui (art.167 din Codul familiei).

4. Potrivit dispozițiilor constituționale și Legii nr.64-XII din 31 mai 1990 "Cu privire la Guvern"³, cu modificările și completările ulterioare (în continuare - Legea Guvernului), executivul asigură realizarea politicii interne și externe a statului, exercită conducerea generală a administrației publice și este

responsabil în fața Parlamentului. În exercitarea atribuțiilor, Guvernul se conduce de programul său de activitate, aprobat de Parlament (art.96 din Constituție, art.1 din Legea Guvernului), de Constituție, de celelalte legi ale Republicii Moldova, de decretul Președintelui Republicii Moldova și de tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte (art.2 din Legea Guvernului).

³ Veștile, 1990, nr.8, art.191

Cu referire la obiectul prezentei cauze, în competența Guvernului intră stabilirea funcțiilor ministerelor, ale altor autorități administrative centrale și ale celor din subordinea sa, asigurarea întreținerii autorităților administrației publice centrale în limitele mijloacelor financiare aprobate în acest scop de Parlament. Guvernul conduce, coordonează și controlează activitatea ministerelor, a altor autorități administrative centrale, a inspectoratelor de stat, a comisiilor și consiliilor guvernamentale, a altor autorități din subordinea sa; aprobă regulamentele ministerelor, ale altor autorități administrative centrale, ale inspectoratelor de stat, ale comisiilor și consiliilor guvernamentale (art.10 alin.2) și art.20 alin.1) și alin.2) din Legea Guvernului).

5. Conform art.107 din Constituție, administrația publică centrală de specialitate se compune din ministere și din alte autorități administrative. Ministerele sînt organele centrale de specialitate ale statului, care traduc în viață, în temeiul legii, politica Guvernului, hotărîrile și dispozițiile lui, conduc domeniile încredințate și sînt responsabile de activitatea lor.

În scopul conducerii, coordonării și exercitării controlului în domeniul organizării economiei și în alte domenii care nu intră nemijlocit în atribuțiile ministerelor se înființează, în condițiile legii, și alte autorități administrative.

Autoritățile administrative centrale de pe lângă Guvern se formează de Parlament, la propunerea Prim-ministrului (art.22 din Legea Guvernului).

Art.24 din Legea Guvernului, cu modificările și completările ulterioare, cuprinde lista exhaustivă a organelor centrale de specialitate ale administrației publice, care formează structura administrației publice centrale.

Lista acestor organe se modifică și se completează prin lege organică (art.72 alin.(3) lit.p), art.107 alin.(2) din Constituție).

În baza celor enunțate, Curtea constată că Hotărîrea nr.162 a fost adoptată de executiv prin depășirea atribuțiilor sale distinct consacrate de Constituție, contrazicînd dispozițiile constituționale privind actele Guvernului, dispoziții care statuează expres că hotărîrile Guvernului se adoptă pentru organizarea executării legilor (art.102 alin.(2)).

Guvernul nu a fost în drept să instituie Comitetul Național pentru Adopții, să modifice și să completeze prin hotărîre structura administrației publice centrale, deoarece Constituția și Legea cu privire la Guvern prevăd înființarea autorităților administrative exclusiv în condițiile legii. Dispoziția constituțională “se înființează, în condițiile legii, și alte autorități administrative” din art.107 alin.(2) semnifică crearea acestora de către Parlament în conformitate cu Legea cu privire la Guvern.

6. Neconstituționalitatea Hotărîrii nr.162 decurge și din neconformitatea acesteia cu Convenția asupra protecției copilului și cooperării în materia adopției internaționale, ratificată de Parlamentul Republicii Moldova prin Hotărîrea nr.1468-XIII din 29 ianuarie 1998⁴ (în continuare - Convenția).

⁴ M.O., 1998, nr.14-15, art.79

Obiectul acestui tratat internațional constă în asigurarea recunoașterii în statele contractante a adopțiilor realizate potrivit convenției (art.1 lit.c). Convenția se aplică în cazul în care un copil avînd reședința obișnuită într-un stat contractant (statul de origine) a fost, este sau urmează a fi deplasat către un alt stat contractant (statul primitor), fie după adopția sa în statul de origine de către soți sau de către o persoană avînd reședința obișnuită în statul primitor, fie în vederea unei asemenea adopții în statul primitor sau în statul de origine (art.2).

Astfel, în relațiile de adopție internațională Convenția se aplică față de Republica Moldova ca față de statul de origine sau statul primitor al copilului.

Adopțiile vizate prin Convenție nu pot avea loc decît dacă autoritățile statului de origine sau ale statului primitor abilitate cu atribuții respective în materie nu vor corespunde principalei condiții a adopțiilor internaționale, și anume condiția ca aceste autorități să fie competente (art.4 și art.5).

Potrivit art.6 din Convenție, fiecare stat contractant desemnează o autoritate centrală pentru a aduce la îndeplinire obligațiile ce-i sînt impuse prin convenție. Autoritățile centrale vor trebui să coopereze între

ele și să promoveze o colaborare între autoritățile competente ale statelor lor pentru a asigura protecția copiilor și să realizeze celelalte obiective ale convenției. Ele iau în mod direct toate măsurile corespunzătoare funcțiilor lor în materia adopțiilor internaționale (art.7).

Conform Convenției, autoritățile centrale vor lua, fie direct, fie cu concursul autorităților publice sau al unor organisme agreeate corespunzător în statul lor, toate măsurile convenite, în special pentru a înlesni, a urmări și a activa procedura în vederea adopției. Organismul agreeat urmează să fie sub supravegherea unor autorități competente ale acestui stat în ceea ce privește alcătuirea, funcționarea și situația sa financiară. El nu va putea acționa într-un alt stat contractant decât dacă autoritățile competente ale celor două state l-au autorizat. Funcțiile conferite autorității centrale prin Convenție pot fi exercitate de către autorități publice sau organisme agreeate în măsura prevăzută în legea statului său (art.9, art.11, art.12 și art.22).

Având în vedere cele expuse, Curtea consideră că exigența Convenției privind competența autorității centrale presupune cu necesitate constituirea legală a acesteia.

7. Excepționând punctul de vedere al Curții Supreme de Justiție, Curtea nu poate reține argumentele expuse de autoritățile publice centrale, de unele organe centrale de specialitate ale statului asupra Hotărârii Guvernului nr.162. În contextul tezelor cuprinse în punctele respective de vedere Curtea relevă că legislativul, executivul și puterea judecătorească au obligația de a colabora în exercitarea prerogativelor ce le revin în domeniul protecției copilului, inclusiv în domeniul adopției, în domeniile organizării executării legilor și al înființării, în condițiile legii, a altor autorități administrative, potrivit prevederilor art.49 alin.(3), art.50 alin.(2), art.102 alin.(2) și art.107 alin.(2) din Constituție.

Hotărârea nr.162 contravine integral prevederilor exprese cuprinse în art.102 alin.(2) din Constituție, Legii Guvernului și Convenției asupra protecției copilului și cooperării în materia adopției internaționale, precum și principiilor constituționale generale privind statul Republica Moldova, care este stat de drept (art.1 alin.(3), separația și colaborarea puterilor (art.6), respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale (art.8).

Pentru considerentele expuse, în temeiul art.140 din Constituție, art.26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.61 și art.62 lit.a) din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE :

1. Se declară *neconstituțională* Hotărârea Guvernului nr.162 din 10 februarie 2005 “Cu privire la instituirea Comitetului Național pentru Adopții”.

2. Prezenta Hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în “Monitorul Oficial al Republicii Moldova”.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

Victor PUȘCAȘ

Chișinău, 27 iunie 2006.

Nr.11.