



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 338 / 23.06.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea art. 46 din Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea art. 46 din Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului (b338/26.05.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/2613/02.06.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D521/03.06.2026,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect, în fapt, completarea art. 46 din Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cu un nou alineat, respectiv cu alin. (7).

Potrivit Expunerii de motive, *„Intervenția legislativă propusă urmărește eliminarea blocajului și asigurarea accesului copilului la servicii de consiliere psihologică, cu acordul unuia dintre reprezentanții legali.*

Principiul interesului superior al copilului, consacrat atât în legislația națională, cât și în legislația internațională, impune ca orice decizie privind copilul să fie orientată prioritar către binele acestuia.

În acest sens, refuzul nejustificat sau lipsa acordului al unuia dintre părinți nu trebuie să conducă la întârzierea intervenției psihologice care poate agrava problemele emoționale și limitarea accesului la servicii de sprijin. Accesul la consiliere psihologică trebuie să fie rapid, lipsit de obstacole administrative nejustificate”.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. p) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Semnalăm că, potrivit art. 154 din Legea nr. 272/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **„Elaborarea proiectelor de acte normative care fac referire la oricare dintre drepturile copilului prevăzute de prezenta lege se realizează obligatoriu cu avizul Ministerului Muncii, Familiei, Tineretului și Solidarității Sociale”.**

5. Menționăm că, potrivit prevederilor art. 7 alin. (3¹) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **„Propunerile legislative, proiectele de legi și celelalte proiecte de acte normative vor fi însoțite, în mod obligatoriu, de o evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”.**

În acest sens, menționăm că în Capitolul II - Drepturile și libertățile fundamentale din Constituția României, la art. 49 alin. (1) și (2) este prevăzut faptul că, **„(1) Copiii și tinerii se bucură de un regim special de protecție și de asistență în realizarea drepturilor lor. (2) Statul acordă alocații pentru copii și ajutoare pentru îngrijirea copilului bolnav ori cu handicap. Alte forme de protecție socială a copiilor și a tinerilor se stabilesc prin lege”.**

Precizăm că evaluarea preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului reprezintă un set de activități și proceduri realizate cu scopul de a asigura o fundamentare adecvată a inițiativelor legislative, în vederea, atât a evaluării impactului legislației specifice în vigoare la momentul elaborării proiectului de act normativ, cât și a evaluării impactului politicilor publice pe care proiectul de act normativ le implementează.

6. Semnalăm că **Expunerea de motive** nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, deoarece nu sunt prezentate, printre altele, informații cu privire la **insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare**, la **impactul financiar asupra bugetului general consolidat**, la **impactul asupra sistemului juridic** și, în special, la compatibilitatea cu reglementările Uniunii Europene în materie, la determinarea exactă a acestora, la deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene și la alte documente relevante pentru transpunerea sau implementarea prevederilor legale respective, și nici cu privire la **consultările** derulate în vederea elaborării prezentei propuneri.

Analizând Expunerea de motive, constatăm că aceasta conține doar considerații cu caracter general pentru argumentarea soluțiilor legislative preconizate, fără ca acestea să fie fundamentate pe studii, lucrări de cercetare sau evaluări statistice.

Pe de altă parte, din Expunerea de motive nu rezultă cum este asigurat interesul superior al copilului prin măsura preconizată.

Totodată, în Expunerea de motive este invocat în mod eronat faptul că „*Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, nu conține dispoziții exprese privind consilierea psihologică a copilului*”. Precizăm că, *de lege lata*, dispoziții referitoare la ipoteza juridică a consilierii psihologice sunt prevăzute la art. 18 alin. (7), art. 84 alin. (3) și (4), precum și la art. 140¹ alin. (3) lit. b) din Legea nr. 272/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Ca urmare a celor de mai sus, având în vedere că în instrumentul de prezentare și de motivare nu sunt argumentate toate soluțiile legislative preconizate, sunt încălcate dispozițiile art. 32 alin. (2) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „*Motivarea trebuie să se refere la forma finală a proiectului de act normativ*”.

Cu privire la problematica lipsei de fundamentare temeinică a actelor normative, Curtea Constituțională a reținut în Decizia nr. 139/2019 că „*În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. (...) Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor*

juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative”.

7. Semnalăm că soluția legislativă propusă pentru **art. 46 alin. (7)**, potrivit căreia în situația excepțională în care viața, sănătatea sau integritatea psihică a copilului se află în pericol, inclusiv în contextul menținerii relațiilor personale și al contactelor directe cu ambii părinți, psihologii pot furniza servicii de consiliere psihologică și/sau psihoterapie strict necesare, cu acordul doar a unuia dintre părinți sau al reprezentantului legal, în măsura în care aceasta este în interesul superior al copilului, este susceptibilă a încălca prevederile constituționale cuprinse în art. 1 alin. (5) și art. 26 - Viața intimă, familială și privată, astfel cum acesta se interpretează, în temeiul art. 20 alin. (1) din Constituție, precum și în art. 8 - Dreptul la respectarea vieții private și de familie din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, respectiv în art. 7 - Respectarea vieții private și de familie din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (2016/C 202/02)¹.

7.1. Soluția legislativă preconizată, prin faptul că nu este stabilită necesitatea **acordului părinților**, ci doar a unuia dintre părinți, este susceptibilă a îngreuna în mod nejustificat și neproportional viața intimă, familială și privată a acestora.

În context, precizăm că, potrivit prevederilor art. 2 alin. (2) din Legea nr. 272/2004, în forma în vigoare: **„Interesul superior al copilului se circumscrie dreptului copilului la o dezvoltare fizică și morală normală, la echilibru socioafectiv și la viața de familie”**.

Viața de familie nu este, în sensul Legii nr. 272/2004, un element exterior sau adiacent interesului superior al copilului, ci este parte constitutivă a acestuia. Orice măsură care exclude familia din viața copilului sau din procesul decizional care îl privește aduce atingere, prin definiție, interesului superior al copilului, în absența unor circumstanțe excepționale temeinic justificate.

Potrivit prevederilor art. 2 alin. (6) din Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **„(6) În determinarea interesului superior al copilului se au în vedere cel puțin următoarele:**

¹ Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene a fost proclamată de către Parlament, Consiliu și Comisie, la Nisa, în anul 2000. După ce Tratatul de la Lisabona a fost adoptat în anul 2009, Carta a devenit un izvor al dreptului primar și comunitar având atât caracter obligatoriu, cât și efect direct.

a) *nevoile de dezvoltare fizică, psihologică, de educație și sănătate, de securitate și stabilitate și apartenență la o familie;*

b) *opinia copilului, în funcție de vârstă și gradul de maturitate;*

c) *istoricul copilului, având în vedere, în mod special, situațiile de abuz, neglijare, exploatare, înstrăinare părintească sau orice altă formă de violență asupra copilului, precum și potențialele situații de risc care pot interveni în viitor;*

d) *capacitatea părinților sau a persoanelor care urmează să se ocupe de creșterea și îngrijirea copilului de a răspunde nevoilor concrete ale acestuia;*

e) *menținerea relațiilor personale cu persoanele față de care copilul a dezvoltat relații de atașament”.*

Se remarcă faptul că art. 2 alin. (6) lit. a) prevede că, în determinarea interesului superior al copilului, se au în vedere cel puțin „*nevoile de dezvoltare fizică, psihologică, de educație și sănătate, de securitate și stabilitate și apartenența la o familie*”. Apartenența la o familie este, prin urmare, un criteriu legal, explicit și obligatoriu în orice evaluare a interesului superior concret al copilului.

Art. 2 alin. (3) din Legea nr. 272/2004 prevede că principiul interesului superior al copilului „*este impus inclusiv în legătură cu drepturile și obligațiile ce revin părinților copilului, altor reprezentanți legali ai săi, precum și oricăror persoane cărora acesta le-a fost plasat în mod legal*”. Prin urmare, inclusiv decizia privind participarea copilului la consiliere psihologică trebuie luată prin raportare la interesul superior concret al copilului care include, potrivit alin. (2), dreptul la viața de familie, iar nu prin impunerea automată și uniformă a unei obligații legale, indiferent de circumstanțele individuale ale fiecărei familii.

Pe de altă parte, art. 2 alin. (4) din actul de bază impune ca principiul interesului superior al copilului să prevaleze în „*toate demersurile și deciziile care privesc copiii, întreprinse de autoritățile publice și de furnizorii privați acreditați, precum și în cauzele soluționate de instanțele judecătorești*”. Prin urmare, inclusiv psihologii, cărora propunerea legislativă le conferă competența de a furniza servicii de consiliere, cu acordul unui singur părinte, sunt obligați să analizeze prevalența interesului superior al copilului, în mod concret, care include, conform alin. (2), dreptul la viața de familie.

Totodată, art. 2 alin. (5) instituie o obligație imperativă: persoanele prevăzute la alin. (4) - autoritățile publice și instanțele judecătorești - „*sunt obligate să implice familia în toate deciziile,*

acțiunile și măsurile privitoare la copil și să sprijine îngrijirea, creșterea și formarea, dezvoltarea și educarea acestuia în cadrul familiei". Sintagma „*toate deciziile*” are caracter universal și nu admite excepții în lipsa unui temei explicit: participarea la programe de consiliere psihologică este o decizie privitoare la copil față de care obligația de implicare a familiei se aplică în mod necesar.

Eliminarea acordului parental al unui părinte din soluția legislativă preconizată pentru art. 46 alin. (7) creează o contradicție internă ireconciliabilă în cuprinsul aceleiași legi: norma specială nouă golește de conținut normele de principiu de la art. 2 alin. (2), (3), (4) și (5), fără a le abroga și fără a justifica această derogare printr-o dispoziție expresă. O atare contradicție internă, prin care norma modificatoare subminează chiar principiile de bază ale actului normativ pe care îl modifică, încalcă exigențele de coerență și claritate normativă impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție.

7.2. Pe plan constituțional, eliminarea necesității acordului parental al unui părinte este susceptibilă a aduce atingere și art. 26 alin. (1) din Constituție, care prevede că „*autoritățile publice respectă și ocrotesc viața intimă, familială și privată*”. Prin această normă constituțională se instituie o obligație negativă - de abținere de la ingerințe nejustificate - și o obligație pozitivă - de protecție activă a vieții de familie. Orice ingerință a autorității publice în viața de familie trebuie să fie prevăzută de lege, să urmărească un scop legitim și să fie necesară și proporțională cu scopul urmărit, conform art. 53 din Constituție.

Totodată, sunt afectate și dispozițiile art. 48 din Constituție, care consacră **dreptul și îndatorirea părinților de a asigura creșterea, educația și instruirea copiilor ca drept fundamental al familiei**.

De asemenea, norma preconizată este susceptibilă a afecta și art. 49 alin. (1) din Constituție, care prevede că „*copiii și tinerii se bucură de un regim special de protecție și de asistență în realizarea drepturilor lor*”. Curtea Constituțională a statuat în considerentele Deciziei nr. 47 din 23 martie 1999 că legiuitorul era obligat să reglementeze „*un regim special de protecție și de asistență pentru categoria de copii aflați în dificultate care nu răspund penal, deosebit de regimul sancționator al minorilor care răspund penal*”.

De altfel, soluția legislativă preconizată pentru art. 46 alin. (7) este contrară însuși esenței actului normativ asupra căruia se intervine, care încă din titlu definește scopul normativ al întregului ansamblu de reglementări: **protecția copilului**. Sintagma este folosită tocmai pentru

a sublinia că minorul este beneficiarul unor măsuri de protecție adaptate vârstei și nevoilor sale.

Or, eliminarea acordului parental al unui părinte, astfel cum se preconizează în textul propus pentru art. 46 alin. (7) și impunerea prin lege a participării copilului la consiliere psihologică cu acordul unui singur părinte transformă o măsură de protecție într-o obligație de constrângere impusă fără implicarea întregii familii.

Această soluție legislativă contravine în mod direct scopului declarat al Legii nr. 272/2004, deoarece protecția copilului se realizează prin familie sau împreună cu familia. În acest caz, excluderea acordului parental al unui părinte din mecanismul decizional nu poate fi calificată ca o măsură de protecție, ci ca una de intervenție unilaterală și coercitivă a statului în viața de familie.

Art. 8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale garantează **dreptul la respectarea vieții private și de familie**.

România a ratificat Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și a protocoalelor adiționale la aceasta convenție prin Legea nr. 30/1994. Potrivit prevederilor art. 20 din Constituție, dispozițiile Convenției sunt parte integrantă a ordinii constituționale române și au prioritate față de reglementările interne în caz de neconcordanță, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că art. 8 din Convenție obligă statele nu numai să se abțină de la ingerințe arbitrare în viața de familie, ci și să ia măsuri pozitive pentru a menține și susține viața de familie. Orice ingerință în dreptul la viața de familie trebuie să satisfacă tripla condiție prevăzută la art. 8 par. 2 din Convenție: să fie prevăzută de lege, să urmărească un scop legitim și să fie necesară într-o societate democratică, adică proporțională cu scopul urmărit.

Astfel, în cauza Neulinger și Shuruk c. Elveției, dosarul nr. 1615/07, hotărârea din 6 iulie 2010, Curtea a reținut la par. 135 că: *„există un larg consensus, inclusiv în dreptul internațional, în sprijinul ideii că, în toate deciziile referitoare la copii, interesul superior al acestora este de o importanță capitală”*.

Același raționament implică, drept consecință, ideea că deciziile privitoare la intervențiile asupra copilului nu pot fi luate unilateral de autoritatea statală, excluderea unei părți a familiei din procesul decizional neputând corespunde, *de plano*, interesului superior al copilului. La paragraful 136 din aceeași cauză, Curtea a statuat că:

*„Interesul superior al copilului cuprinde două dimensiuni. Pe de o parte, acesta impune ca **legăturile de familie ale copilului să fie menținute**, cu excepția cazurilor în care familia s-a dovedit a fi vădit inaptă. Rezultă că legăturile de familie pot fi rupte numai în circumstanțe cu totul excepționale și că trebuie depuse toate eforturile pentru păstrarea relațiilor personale și, dacă și când este cazul, pentru reîntregirea familiei. (...) este evident, de asemenea, în interesul copilului să se asigure dezvoltarea sa într-un mediu sănătos, iar un părinte nu poate avea dreptul, în temeiul articolului 8 din Convenție, de a lua astfel de măsuri care ar afecta sănătatea și dezvoltarea copilului”.*

Raționamentul din cauza Neulinger este aplicabil și în cazul de față: legătura copilului cu familia poate fi ruptă doar în situații excepționale deci autoritatea statală nu poate impune intervenții de natura consilierii psihologice asupra copilului fără implicarea întregii familii, în absența unei evaluări individualizate a interesului superior al copilului în concret.

În cauza Strand Lobben și alții c. Norvegiei, dosarul nr. 37283/13, hotărârea din 10 septembrie 2019, Marea Cameră a reținut la par. 207 că: **„În general, interesul superior al copilului impune, pe de o parte, menținerea legăturilor copilului cu familia sa, cu excepția cazurilor în care familia s-a dovedit în mod deosebit nepotrivită, întrucât întreruperea acestor legături înseamnă separarea unui copil de rădăcinile sale. (...)”.**

Principiul potrivit căruia legăturile familiale trebuie menținute ca regulă, nu excepție, și că separarea sau excluderea familiei din viața copilului este admisă doar când familia s-a dovedit deosebit de necorespunzătoare, reprezintă standardul minim impus de art. 8 din Convenție.

În actuala redactare, soluția legislativă preconizată pentru art. 46 alin. (7) nu prevede nicio evaluare a comportamentului familiei și nicio constatare că aceasta ar fi necorespunzătoare, eliminând *ope legis* acordul unui părinte în mod automat, indiferent de circumstanțele concrete ale fiecărui caz.

Față de considerentele expuse *supra*, soluția legislativă preconizată pentru art. 46 alin. (7), prin eliminarea acordului unui părinte, încalcă art. 26 alin. (1), art. 48 și art. 49 alin. (1) din Constituție, coroborate cu art. 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și cu art. 20 din Constituție.

7.3. Precizăm că motivele invocate în instrumentul de motivare și prezentare nu sunt raportate la excepțiile prevăzute de art. 53 din

Constituție în ceea ce privește restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți.

Menționăm că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale², pentru ca restrângerea să poată fi justificată, trebuie întrunite, în mod cumulativ, cerințele expres prevăzute de art. 53 din Constituție, și anume:

- să fie prevăzută prin lege;
- să se impună restrângerea sa;
- **restrângerea să se circumscrie motivelor expres prevăzute de textul constituțional**, respectiv pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav; să fie necesară într-o societate democratică; să fie proporțională cu situația care a determinat-o;
- să fie aplicată în mod nediscriminatoriu;
- să nu aducă atingere existenței dreptului sau a libertății.

Din perspectiva respectării dispozițiilor art. 26 din Constituția României și a art. 7³ și 24⁴ din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (2016/C 202/02), o asemenea ingerință în viața intimă, familială și privată ar putea fi considerată **admisibilă dacă este proporțională, nediscriminatorie și suficient de clară.**

Precizăm că evaluarea finală a compatibilității normelor interne cu dreptul UE revine exclusiv **Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE)** - instituția UE care asigură respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor, potrivit prevederilor art. 19 alin. (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană - TUE.

7.4. Semnalăm că, prin gradul mare de generalitate, soluția legislativă este improprie stilului normativ, având în vedere faptul că, în actuala redactare, din enunțul „*În situația excepțională în care viața, sănătatea sau integritatea psihică a copilului se află în pericol*” nu se înțelege despre ce pericol este vorba, iar din enunțul „*în măsura în care aceasta este în interesul superior al copilului*” nu se înțelege în ce

² A se vedea Decizia nr. 244 din 6 aprilie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.529 din 6 iulie 2017, paragrafele 50 și 51.

³ „Orice persoană are dreptul la respectarea vieții private și de familie, a domiciliului și a secretului comunicațiilor”.

⁴ „(1) Copiii au dreptul la protecția și îngrijirile necesare pentru asigurarea bunăstării lor. Ei își pot exprima în mod liber opinia. Aceasta se ia în considerare în problemele care îi privesc, în funcție de vârstă și gradul lor de maturitate. (2) În toate acțiunile referitoare la copii, indiferent dacă sunt realizate de autorități publice sau de instituții private, **interesul superior al copilului trebuie să fie considerat primordial.** (3) Orice copil are dreptul de a întreține cu regularitate relații personale și contacte directe cu ambii părinți, cu excepția cazului în care acestea sunt contrare interesului său”.

măsură soluției preconizate i se aplică dispozițiile art. 2 alin. (6) din actul de bază, precitate.

Semnalăm că, în jurisprudența Curții Constituționale⁵, s-a reținut că reglementarea lipsită de claritate și previzibilitate are drept consecință ca, în mod rezonabil, o persoană să nu poată anticipa modalitatea concretă și gradul de extindere a măsurilor restrictive de drepturi.

Redactarea insuficient de clară a normei ar putea genera incertitudine pentru încadrarea *situațiilor excepționale în care viața, sănătatea sau integritatea psihică a copilului se află în pericol. În lipsa unor criterii suplimentare, aprecierea situațiilor excepționale incluse în sfera de aplicare a legii ar putea rămâne la aprecierea subiectivă a psihologilor sau a unuia din părinți ori a reprezentantului legal.*

*

* *

Ca urmare a celor de mai sus, este necesar ca propunerea legislativă să fie reconsiderată în totalitate, atât din punctul de vedere al configurării soluțiilor legislative preconizate, care trebuie să fie în concordanță cu dispozițiile legale în vigoare, cât și din punctul de vedere al exprimării soluțiilor, în acord cu exigențele de tehnică legislativă, în mod clar și precis, fără echivoc.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 613/22.06.2026

⁵ A se vedea în acest sens Decizia nr. 458/2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.581 din 02.07.2020.