



23 aprilie 2026

nr. 04-3/25-986

la nr. _____

din _____

Cancelaria de Stat,
e-mail: acte@gov.md

OPINIE

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative
(consolidarea sistemului de protecție a copilului împotriva
violenței, neglijării și/sau exploatării)
(Număr Unic 337/MMPS/2026)

Avocatul Poporului pentru drepturile copilului a examinat proiectul de lege nr. 337/2026 pentru modificarea unor acte normative (consolidarea sistemului de protecție a copilului împotriva violenței, neglijării și/sau exploatării), elaborat de Ministerul Muncii și Protecției Sociale, care transpune în legislația națională recomandările Comitetului Lanzarote pentru asigurarea respectării drepturilor copilului de către specialiștii care interacționează regulat cu copiii din domeniul public sau privat.

Avocatul Poporului pentru drepturile copilului consideră că proiectul de lege menționat reprezintă un progres semnificativ în consolidarea mecanismelor de protecție a copilului, cu atât mai valoros cu cât vine să remedieze lacune legislative semnalate de-a lungul mai multor ani și să transpună în dreptul intern obligații asumate de Republica Moldova prin ratificarea Convenției Lanzarote. În context, menționăm Propunerea Avocatului Poporului pentru drepturile copilului de perfecționare a legislației, nr. 04-2/28 din 30.12.2020, prin care a fost semnalată existența unor lacune legislative grave în domeniul accesului persoanelor condamnate pentru infracțiuni cu caracter sexual față de minori la funcții cu contact direct cu copii.

Avocatul Poporului pentru drepturile copilului susține proiectul de lege, venind totodată cu unele propuneri de îmbunătățire a acestuia.

Modificarea propusă a art. 46 al Codului Muncii, prin introducerea alineatelor (4¹) și (4²) răspunde recomandărilor formulate de Comitetul Lanzarote, care îndeamnă statele părți să refuze accesul la activități profesionale și voluntare ce implică un contact regulat cu copiii persoanelor condamnate pentru infracțiuni cu caracter sexual împotriva acestora.



Se apreciază, de asemenea, că sfera de aplicare a interdicției propuse acoperă atât sectorul public, cât și cel privat. Totodată, apreciem extinderea interdicției și asupra persoanelor care se află în calitate de învinuit sau inculpat, ceea ce demonstrează o abordare preventivă și pro-activă, conformă spiritului Convenției de la Lanzarote. În context, ținând cont de gradul prejudiciabil al infracțiunilor privind viața sexuală, ca măsură de prevenire, propunem examinarea extinderii interdicției și la persoanele cu calitate de bănuțit.

În același timp, considerăm necesare aceleași interdicții și pentru persoanele care întreprind activitatea de voluntariat ce presupune contact regulat cu copiii. Actualmente, potrivit prevederilor art. 14 alin. 5) al Legii cu privire la activitatea de voluntariat nr. 326/2025, în cazul în care activitatea de voluntariat presupune îngrijirea și educarea unui copil, pe o perioadă determinată de timp, în familia sau la domiciliul familiei voluntarului, entitatea gazdă verifică dacă persoanele adulte care locuiesc împreună cu voluntarul îndeplinesc următoarele condiții:

a) lipsa unei condamnări definitive sau a unor antecedente penale nestinse pentru infracțiuni contra vieții, sănătății, integrității sexuale, libertății sexuale sau libertății persoanei, inclusiv pentru infracțiuni legate de traficul de ființe umane;

b) existența unor condiții de trai sigure, igienico-sanitare adecvate, care să asigure inviolabilitatea vieții private a voluntarului și bunăstarea copilului;

c) lipsa altor circumstanțe, inclusiv dependențe cronice, violență, sau lipsa restricțiilor de capacitate, stabilite prin hotărâre judecătorească, care pot afecta negativ dezvoltarea fizică, psihică și morală a copilului.

Avocatul Poporului pentru drepturile copilului constată că, în cuprinsul alineatului (4¹) propus la art. 46 din Codul Muncii, au fost introduse mai multe categorii distincte de subiecți vizați de interdicție, categorii care depășesc sfera strictă a infracțiunilor cu caracter sexual față de copii, vizate de recomandările Comitetului Lanzarote. Nota de argumentare care însoțește proiectul de lege nu conține nicio justificare, analiză de impact și trimitere la standarde internaționale sau la practici comparative care să fundamenteze includerea acestor categorii suplimentare de subiecți în sfera interdicției. Deși apreciem intenția autorilor de a proteja copiii prin limitarea accesului la munca ce implică contact regulat cu copiii pentru anumite categorii de persoane, în absența unei argumentări clare și suficiente, norma riscă să fie vulnerabilă din perspectiva testului de proporționalitate, putând fi contestată ca aducând atingere nejustificată dreptului la muncă al persoanelor vizate, garantat atât de Constituția Republicii Moldova, cât și de instrumentele internaționale privind drepturile omului. Prin urmare, se impune completarea notei de fundamentare cu o justificare explicită și detaliată pentru fiecare categorie de subiecți introdusă, cu indicarea temeiului care susține includerea acestora, sau după caz, revizuirea acestora, ținând cont



de anumite criterii obiective, precum, de exemplu, forma de vinovăție cu care a fost comisă fapta.

Totodată, în redacția propusă a alineatului (4¹) a art. 46 din Codul Muncii nu se face referire expresă la persoanele condamnate cu antecedente penale stinse sau reabilitate pe cale judecătorească. Coroborând prevederile propuse cu cele ale art. 111 alin. (3) și art. 112 alin. (2) Cod penal, conform cărora stingerea antecedentelor penale și reabilitarea anulează toate incapacitățile și decăderile din drepturi legate de antecedentele penale, putem concluziona că interdicția propusă nu va fi aplicată în privința acestora. Art. 5 alin. (3) al Convenției Lanzarote prevede că fiecare stat parte va lua măsurile legislative sau de altă natură necesare, în conformitate cu dreptul său intern, pentru a se asigura, prin condițiile impuse candidaților la ocuparea acelor profesii care implică, în mod regulat, contactul cu copiii, că aceștia nu au fost condamnați pentru fapte de exploatare sau de abuz sexual asupra copiilor. Sintagma „în conformitate cu dreptul său intern” a fost interpretată de Comitetul Lanzarote ca permițând statelor să implementeze prevederile articolului într-un mod compatibil cu reglementările interne, în particular privind reabilitarea și reintegrarea condamnaților. Totodată, Comitetul a menționat că această prevedere nu va interfera cu reglementările specifice ale statelor privind radierea antecedentelor penale din cazierul judiciar după o anumită perioadă de timp¹.

Practica internațională ne arată că există state care au ales ca interdicția să rămână permanentă, pe durata întregii vieți.

Cel mai elaborat model comparativ în materia verificărilor de cazier la angajare în posturi care implică contact cu copiii este oferit de Regatul Unit, prin sistemul Disclosure and Barring Service (DBS), reglementat prin Police Act 1997 (Partea V), astfel cum a fost modificat prin Protection of Freedoms Act 2012 - adoptat ca urmare a hotărârii Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza M.M. c. Regatul Unit (cererea nr. 24029/07, hotărârea din 13 noiembrie 2012).

Sistemul britanic instituie o distincție fundamentală între infracțiunile „filtrate” - care pot dispărea din certificatele de cazier după un anumit termen, și „infracțiunile specificate” (*specified offences*), care, potrivit ghidului oficial al Guvernului britanic actualizat la 28 octombrie 2023², „vor fi întotdeauna divulgate pe un certificat DBS Standard sau Enhanced, indiferent de cât timp în urmă au fost comise” („*will always be disclosed on a Standard or Enhanced DBS certificate (unless they relate to a youth caution). These are known as 'specified offences' and are usually of a serious violent or sexual nature, or are relevant for safeguarding children and vulnerable adults*”). *Specified*

¹ [Explanatory Report to the Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse](#), pct. 57

² <https://www.gov.uk/government/publications/dbs-filtering-guidance/dbs-filtering-guide>



offences cuprind toate infracțiunile sexuale comise față de copii, inclusiv producerea de materiale de abuz sexual, violul, agresiunile sexuale și faptele de grooming, acestea rămânând vizibile angajatorilor permanent și necondiționat, indiferent de reabilitarea condamnatului. Prin urmare, modelul britanic demonstrează că reabilitarea infractorului nu echivalează cu dispariția riscului pe care acesta îl prezintă în posturi cu acces la copii, și că legea poate și trebuie să reflecte această realitate.

O soluție normativă de referință pentru spațiul juridic european continental - mai apropiat de tradiția juridică a Republicii Moldova - o oferă România, prin Legea nr. 118/2019 privind Registrul Național Automatizat cu privire la persoanele care au comis infracțiuni sexuale, de exploatare a unor persoane sau asupra minorilor³. Articolul-cheie al acestui act normativ prevede că „scoaterea din evidența cazierului judiciar a persoanelor fizice, în condițiile Legii nr. 290/2004 privind cazierul judiciar, nu produce efecte asupra datelor din Registru” - o normă cu valoare paradigmatică, prin care legiuitorul român a disociat explicit efectele reabilitării penale de restricțiile privind angajarea în posturi cu acces la copii.

Practic, în sistemul român, chiar dacă o condamnare pentru infracțiuni sexuale față de copii a fost reabilitată și nu mai figurează în cazierul judiciar obișnuit, înscrierea în Registrul Agresorilor Sexuali este permanentă și blochează accesul la orice activitate profesională sau voluntariat care presupune contact direct cu minori, cu persoane în vârstă sau cu persoane cu dizabilități.

Analiza de drept comparat efectuată demonstrează tendința în spațiul european de a trata antecedentele penale pentru infracțiuni față de copii ca pe o categorie juridică aparte, căreia reabilitarea formală - radierea sau „filtrarea” din cazierul obișnuit - nu îi diminuează relevanța atunci când este vorba de accesul la posturi cu contact direct cu minori. Considerăm că proiectul de modificare a Codului Muncii ar trebui să consacre expres nu doar obligația prezentării cazierului judiciar, ci și principiul conform căruia, pentru infracțiunile privind viața sexuală săvârșite asupra copiilor, interdicția de angajare în funcții care implică un contact regulat cu copiii se menține indiferent de faptul stingerii antecedentelor penale sau a reabilitării judecătorești. În acest sens, va fi util registrul persoanelor care au comis infracțiuni de abuz și exploatare sexuală a copiilor, care este planificat a fi instituit, în conformitate cu acțiunea 8.2, cu termen de realizare trimestrul IV 2026, a Setului de măsuri privind implementarea recomandărilor Comitetului Lanzarote pentru perioada 2025-2026, aprobat prin Dispoziția Guvernului nr. 206/2024.

Cu privire la completarea art. 213 din Codul Muncii, se apreciază că introducerea obligației de instruire prin alineatul (1¹) propus se înscrie în mod direct în exigențele

³ Legea privind Registrul Național Automatizat cu privire la persoanele care au comis infracțiuni sexuale. Disponibil la: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfs/215496>



Convenției Consiliului Europei privind protecția copiilor împotriva exploatării și abuzurilor sexuale, care, prin articolul 5, impune statelor părți să ia măsurile legislative sau de altă natură necesare pentru a încuraja conștientizarea față de protecția și drepturile copilului în rândul persoanelor care au contact regulat cu aceștia.

În același sens, Comitetul Lanzarote a subliniat în mod repetat în recomandările sale că formarea profesională adecvată a personalului reprezintă unul dintre pilonii fundamentali ai unui sistem național eficient de prevenire a abuzurilor, întrucât capacitatea de a identifica timpuriu semnele de violență, neglijare sau exploatare și de a acționa în conformitate cu procedurile de raportare depinde în mod esențial de nivelul de pregătire al persoanelor aflate în contact direct cu copiii.

Cu toate acestea, aprecierea pozitivă a normei trebuie însoțită de constatarea că, în forma sa actuală, completarea art. 213 din Codul Muncii, enunță obligația de instruire fără a o ancora în mecanisme concrete de implementare. Pentru a conferi normei eficiență juridică deplină, se recomandă ca autoritățile competente să definitiveze, prin acte normative subsecvente, cel puțin următoarele mecanisme: standardele minime de conținut ale programelor de instruire; periodicitatea obligatorie a instruirilor, cu diferențierea clară între instruirea inițială și cea continuă; modalitățile de certificare și documentare a instruirilor efectuate; mecanismele de supraveghere și control al respectării obligației de către angajatori; și sancțiunile aplicabile în caz de neconformare.

În concluzie, Avocatul Poporului pentru drepturile copilului susține proiectul de lege nr. 337/MMPS/2026, considerându-l un instrument legislativ binevenit, care marchează o evoluție substanțială în cadrul normativ național de protecție a copilului și onorează angajamentele convenționale asumate de Republica Moldova.

Totodată, în baza argumentelor expuse supra, Ombudsmanul Copilului vine cu următoarele propuneri:

1. Extinderea interdicției propuse la alin. (4¹) și (4²) a art. 46 din Codul Muncii și la persoanele cu calitate de bănuț, în cazul infracțiunilor cu caracter sexual prevăzute de Convenția Lanzarote.
2. Consacrarea expresă a principiului conform căruia, pentru infracțiunile privind viața sexuală săvârșite asupra copiilor, interdicția de angajare în funcții care implică un contact regulat cu copiii se menține indiferent de faptul stingerii antecedentelor penale sau a reabilitării judecătorești.
3. Extinderea interdicției și pentru persoanele care întreprind activitatea de voluntariat ce presupune contact regulat cu copiii, cu modificarea corespunzătoare a Legii nr. 326/2025 cu privire la activitatea de voluntariat;



4. Completarea notei de fundamentare cu o justificare explicită și detaliată pentru fiecare categorie de subiecți pentru care se instituie interdicția propusă la alin. (4¹) și (4²) a art. 46 Codul Muncii, cu indicarea temeiului care susține includerea acestora, sau după caz, revizuirea acestora, ținând cont de anumite criterii obiective, precum, de exemplu, forma de vinovăție cu care a fost comisă fapta;
5. Elaborarea unui act normativ subsecvent care să concretizeze mecanismul de implementare a obligației de instruire propuse prin completarea art. 213 din Codul Muncii.

Cu respect,

Vasile COROI,
Avocatul Poporului pentru drepturile copilului

Ex. Nicoleta Crivenco
Tel. 060002656
E-mail: nicoleta.crivenco@ombudsman.md