



26 martie 2026

nr. 04-3/18-698

la nr. _____

din _____

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

OPINIE

la proiectul de Lege cu privire la pensia de întreținere garantată de stat
(*inițiativa legislativă nr. 69 din 11.03.2026*)

Avocatul Poporului pentru drepturile copilului a examinat proiectul de lege cu privire la pensia de întreținere garantată de stat (inițiativa legislativă nr. 69 din 11.03.2026), prin care se urmărește îmbunătățirea mecanismului de asigurare cu pensie de întreținere a copilului, inclusiv sprijin pentru părinții/ îngrijitorii copiilor care educă copii minori, față de care nu sunt onorate obligațiile de plată a pensiei de întreținere din partea părintelui debitor.

Ombudsmanul Copilului menționează că instituirea pensiei de întreținere garantate de stat trebuie să pornească de la premisa fundamentală că orice intervenție legislativă în acest domeniu are ca obiectiv primordial realizarea efectivă a drepturilor copilului, în special a dreptului la un nivel de trai adecvat și la protecție socială.

Raportul tematic „Analiza mecanismului și procedurilor de executare a pensiei de întreținere a copiilor”¹, elaborat de Avocatul Poporului pentru drepturile copilului în parteneriat cu Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești (UNEJ), cu suportul UNICEF Moldova, discutat în 2025 pe platforma parlamentară a Comisiei drepturile omului și relații interetnice și Comisiei protecție socială, sănătate și familie, a constatat că mecanismele actuale de executare silită întâmpină dificultăți persistente în executarea plății regulate a pensiei de întreținere, fiind necesară ajustarea cadrului normativ pentru protejarea efectivă a interesului superior al copilului.

¹ <https://ombudsman.md/post-document/raport-tematic-analiza-mecanismului-si-procedurilor-de-executare-a-pensiei-de-intretinere-a-copiilor/>



Conform constatărilor raportului, la data de 31.12.2023, în gestiunea executorilor judecătorești se aflau circa 28 000 de documente executorii privind încasarea pensiei de întreținere. Coroborarea acestor date permite concluzia rezonabilă că cel puțin 30 000 de copii din Republica Moldova nu beneficiază regulat de pensia de întreținere stabilită în favoarea lor. 39,5% din totalul dosarelor de încasare a pensiei de întreținere sunt înregistrate restante ce depășesc 18-24 luni. Mai mult, doar 4,7% dintre dosarele gestionate reflectă plăți regulate, ceea ce denotă caracterul excepțional, și nu general, al executării voluntare a obligației. Situația este și mai gravă sub aspectul duratei restanțelor: 17,9% dintre executorii judecătorești au indicat restante de până la 10 ani, 10,3% au menționat restante de 16 ani, iar alții 10,3% - restante de 18 ani la plata pensiei de întreținere.

Din această perspectivă, inițiativa legislativă de instituire a pensiei de întreținere garantate de stat reprezintă, la nivel conceptual, o soluție oportună și binevenită. Aceasta răspunde unei probleme sistemice persistente în Republica Moldova, și anume neexecutarea sau executarea defectuoasă a obligațiilor de întreținere de către unul dintre părinți, situație care afectează direct bunăstarea copilului.

Această abordare este în concordanță cu standardele internaționale în domeniu. Astfel, art. 27 alin. (1) din Convenția ONU cu privire la drepturile copilului prevede că „Statele părți recunosc dreptul oricărui copil de a beneficia de un nivel de trai care să permită dezvoltarea sa fizică, mentală, spirituală, morală și socială”. Totodată, alineatul (2) al aceluiași articol stabilește că „Părinților și oricărei alte persoane care au în grijă un copil le revine în primul rând responsabilitatea de a asigura, în limita posibilităților și a mijloacelor lor financiare, condițiile de viață necesare în vederea dezvoltării copilului”, iar alineatul (3) impune statelor obligația de a lua „măsurile corespunzătoare, ținând seama de condițiile naționale și în limita mijloacelor lor, pentru a ajuta părinții și alte persoane care au în grijă un copil să valorifice acest drept și vor oferi în caz de nevoie asistență materială și programe de sprijin destinate, în principal, satisfacerii nevoilor de hrană, îmbrăcăminte și locuință”. În același sens, art. 26 consacră dreptul copilului de a beneficia de asistență socială, inclusiv de asigurări sociale, precum și obligația statului de a lua măsuri pentru a asigura exercitarea deplină a acestui drept în conformitate cu legislația lor națională.

Prin urmare, reglementarea garantării de către stat a pensiei de întreținere se înscrie în logica obligațiilor pozitive ale statului de a interveni atunci când responsabilitatea primară a părinților nu este realizată. De asemenea, măsura reflectă



principiul interesului superior al copilului, consacrat de art. 3 alin. (1) din Convenția ONU, potrivit căruia în toate acțiunile care privesc copiii, interesul superior al acestora trebuie să fie o considerație primordială.

Analiza comparativă evidențiază că asemenea mecanisme funcționează deja în numeroase state europene, reflectând o tendință clară de asumare de către stat a unui rol activ în garantarea plății pensiei de întreținere, în vederea asigurării dreptului copilului la un nivel de trai adecvat.

Un exemplu elocvent este cel al Franței². Alocația de sprijin familial (allocation de soutien familial, ASF) este o prestație socială destinată susținerii persoanelor care cresc singure copii lipsiți de sprijinul unuia sau ambilor părinți. Scopul acestei alocații este de a compensa absența contribuției financiare a părintelui obligat la întreținere sau de a interveni în situațiile în care pensia de întreținere nu a fost încă stabilită, este prea mică ori nu este achitată. Pentru a beneficia de această prestație, solicitantul trebuie să aibă în întreținere cel puțin un copil care nu primește sprijin din partea unuia sau ambilor părinți. De regulă, este vorba despre părinți singuri care cresc copilul, dar alocația poate fi acordată și persoanelor care au preluat în îngrijire un copil aflat în această situație. În plus, beneficiarul trebuie să îndeplinească condițiile generale aplicabile prestațiilor familiale și să locuiască singur împreună cu copilul. Dreptul la ASF apare în mai multe situații: atunci când celălalt părinte a decedat sau nu a recunoscut copilul, când nu a fost stabilită o pensie de întreținere, când aceasta nu poate fi plătită din motive obiective, când suma stabilită este sub un anumit prag sau când obligația de plată nu este respectată ori este executată doar parțial. Cuantumul alocației este stabilit periodic. Pentru intervalul 1 aprilie 2025 - 31 martie 2026, aceasta este de 199,18 euro lunar pentru fiecare copil aflat în întreținere, în cazul în care beneficiarul îl crește singur, și de 265,50 euro lunar pentru fiecare copil primit în îngrijire care este lipsit de sprijinul ambilor părinți. Astfel, nivelul sprijinului diferă în funcție de situația copilului și de responsabilitatea asumată de beneficiar. Un element important al acestui mecanism este condiționarea acordării prestației de inițierea demersurilor legale pentru stabilirea sau revizuirea pensiei de întreținere. În concret, beneficiarul trebuie să sesizeze instanța competentă în termen de patru luni, pentru a obține o hotărâre privind obligația de întreținere a celuilalt părinte. Această cerință reflectă caracterul subsidiar al alocației, statul intervenind temporar, dar urmărind ulterior responsabilizarea părintelui obligat. Alocația se acordă pe o perioadă limitată, în funcție de situația copilului și a

² <https://www.caf.fr/allocataires/aides-et-demarches/droits-et-prestations/vie-personnelle/-allocation-de-soutien-familial-asf>



beneficiarului. Plata încetează, în principal, atunci când copilul împlinește 20 de ani, când beneficiarul nu mai locuiește singur (prin căsătorie, concubinaj sau alte forme de conviețuire), cu excepția unor situații specifice, când nu mai exercită efectiv responsabilitatea asupra copilului sau când nu sunt inițiate procedurile judiciare necesare pentru stabilirea pensiei de întreținere.

Un alt exemplu este cel al Germaniei³. „Unterhaltsvorschuss” („avans de pensie de întreținere”) este un mecanism de sprijin social existent în Germania, reglementat prin lege, prin care statul intervine pentru a asigura copiilor un minim de întreținere atunci când părintele nu își îndeplinește obligațiile. Acest instrument este conceput în special pentru copiii crescuți de un singur părinte, recunoscând dificultățile suplimentare cu care se confruntă familiile monoparentale, mai ales în situațiile în care contribuția financiară a celuilalt părinte lipsește sau este neregulată. Beneficiarii direcți ai acestui sprijin sunt copiii care locuiesc împreună cu un singur părinte și care nu primesc pensie de întreținere sau o primesc doar ocazional. Un aspect important este că acordarea acestui ajutor nu depinde de venitul părintelui care crește copilul și nici nu este necesară existența unei hotărâri judecătorești prealabile prin care să fi fost stabilită pensia de întreținere. Statul acordă sumele necesare copilului, iar ulterior, dacă celălalt părinte are capacitatea financiară, recuperează de la acesta sumele plătite cu titlu de avans. Copiii pot beneficia de acest sprijin fără limită de timp până la împlinirea vârstei de 12 ani. Pentru copiii cu vârste între 12 și 18 ani, dreptul se menține în anumite condiții suplimentare, legate de situația economică a familiei: fie copilul nu trebuie să depindă de prestații sociale de tipul celor acordate pentru șomaj sau venit minim, fie părintele singur trebuie să obțină un venit minim stabilit de lege. Quantumul alocației variază în funcție de vârsta copilului și este stabilit periodic. Începând cu 1 ianuarie 2025, suma lunară poate ajunge până la 227 de euro pentru copiii cu vârsta între 0 și 5 ani, până la 299 de euro pentru cei între 6 și 11 ani și până la 394 de euro pentru copiii cu vârste între 12 și 17 ani. Aceste sume reflectă necesitățile crescânde ale copilului odată cu înaintarea în vârstă.

În Polonia⁴, există un mecanism de sprijin financiar destinat persoanelor care au dreptul la pensie de întreținere, dar nu o primesc din cauza imposibilității de executare a obligațiilor. Acest sprijin este reglementat prin Legea din 7 septembrie 2007 privind ajutorul acordat persoanelor îndreptățite la pensie de întreținere și se materializează prin alocarea de beneficii din Fondul pentru întreținere. Beneficiarii pot fi cetățeni polonezi, precum și străini, în anumite condiții, cum ar fi reședința

³ <https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/themen/familie/familienleistungen/unterhaltsvorschuss>

⁴ <https://www.gov.pl/web/rodzina/fundusz-alimentacyjny>



legală în Polonia sau statutul de refugiat, și care locuiesc efectiv pe teritoriul țării pe perioada pentru care se acordă aceste beneficii. Suma alocată din Fondul pentru întreținere corespunde valorii pensiei de întreținere stabilite prin titlu executoriu, dar nu poate depăși 1000 PLN pe lună, plafon valabil pentru perioada de prestare care a început la 1 octombrie 2024. Dreptul la aceste beneficii depinde de criteriul venitului, astfel încât familia să nu depășească un venit lunar pe membru de 1209 PLN. Beneficiile se acordă pe un an de prestare, de la 1 octombrie până la 30 septembrie anul următor. Ele se acordă persoanei îndreptățite până la împlinirea vârstei de 18 ani sau, dacă aceasta studiază, până la 25 de ani. În cazul unei dizabilități severe, dreptul este pe termen nelimitat. Persoanele care solicită aceste beneficii trebuie să depună cererea la primărie sau centru de asistență socială. Beneficiile se stabilesc în baza veniturilor membrilor familiei din anul precedent. În calculul veniturilor sunt incluse salariile, pensiile, alocațiile sociale, veniturile din chirii și altele, deducându-se pensiile de întreținere plătite altor persoane. Venitul pe membru de familie ia în considerare părinții, soțul părinților, copiii în întreținere până la 25 de ani, precum și copiii cu dizabilități severe care primesc indemnizații speciale, dar nu include copiii căsătoriți, copiii aflați sub tutela altor persoane sau părintele obligat la pensie de întreținere. În cazul în care pensia nu poate fi încasată de la debitor, autoritatea locală poate demara acțiuni împotriva acestuia, inclusiv anchete asupra situației sale financiare și profesionale, solicitarea de a se înregistra ca șomer sau de a accepta locuri de muncă oferite prin programele de ocupare. Dacă debitorul refuză cooperarea sau nu-și respectă obligațiile de întreținere, poate fi recunoscut oficial ca restant și autoritățile pot solicita urmărirea penală, suspendarea permisului de conducere sau alte măsuri. Sumele plătite din Fondul pentru întreținere pot fi recuperate ulterior de la debitor, cu dobânzi pentru întârziere. Recuperarea se face prin proceduri de executare silită, iar organul care a plătit beneficiile se poate alătura procedurii de recuperare a creanței. Autoritățile informează debitorul despre obligațiile sale și transmit date despre neplata pensiei la birourile de informații economice dacă întârzierile depășesc șase luni.

În acest context, observăm că unele state optează fie pentru finanțarea directă din bugetul de stat, tratând prestațiile ca parte a sistemului general de asistență socială, fie prin instituirea unor mecanisme financiare distincte, precum fonduri speciale alimentate din resurse publice și sume recuperate de la debitori. Alegerea modelului depinde de arhitectura sistemului național de protecție socială, de capacitatea administrativă și de prioritățile bugetare.



Aceste exemple confirmă că instituirea unei pensii de întreținere garantate de stat nu reprezintă o soluție izolată, ci parte a unei tendințe europene și internaționale de consolidare a protecției copilului în situații de vulnerabilitate economică, evidențiind, totodată, necesitatea adaptării mecanismului la contextul național.

În același timp, este esențial ca un asemenea mecanism să nu conducă la diminuarea responsabilității părintelui obligat la plata pensiei de întreținere. Obligația primară de întreținere revine părinților, iar intervenția statului trebuie să aibă un caracter subsidiar, temporar și complementar.

Pe lângă aspectul său pozitiv, implementarea unui asemenea mecanism ridică, la moment, semne de întrebare privind fezabilitatea. Instituirea pensiei de întreținere garantate de stat implică resurse financiare semnificative, capacități administrative consolidate și un sistem eficient de colectare și recuperare a creanțelor. În lipsa acestor condiții, există riscul ca mecanismul să devină formal sau să genereze dezechilibre bugetare.

Prin urmare, deși conceptual soluția garantării de stat a pensiei de întreținere reflectă o direcție corectă de politică publică, aliniată standardelor internaționale și bunelor practici europene, implementarea sa imediată, în forma actuală și în contextul socio-economic existent, poate fi prematură. Se impune realizarea unei evaluări complexe a impactului bugetar, consolidarea mecanismelor de executare silită, precum și examinarea unor modele etapizate sau condiționate, care să permită o aplicare graduală și sustenabilă.

În acest context, Avocatul Poporului pentru drepturile copilului menționează că, în paralel cu proiectul de lege aflat în consultare privind pensia de întreținere garantată de stat, în Parlament este înregistrată Inițiativa legislativă nr. 60 din 05.03.2026 (protecția copilului și executarea hotărârilor privind exercitarea drepturilor părintești). Considerăm că, pentru a maximiza protecția interesului superior al copilului și eficiența mecanismelor de asigurare a drepturilor de întreținere, este necesară consolidarea eforturilor și armonizarea celor două inițiative legislative. Prin coordonarea prevederilor acestora, ar putea fi identificată o soluție optimă care să asigure, concomitent, garantarea resurselor necesare copilului, eficientizarea procedurilor de executare a obligațiilor părinților și utilizarea responsabilă a resurselor publice, creând, astfel, un cadru legislativ coerent, sustenabil și centrat pe copil.



Totodată, Avocatul Poporului pentru drepturile copilului atrage atenția autorilor prezentului proiect de lege (*inițiativa legislativă nr. 69 din 11.03.2026*) că acesta conține anumite prevederi discriminatorii și contrare drepturilor omului.

În acest context, expresia „și mamei acestuia” prevăzută la art. 2 lit. a) din proiect limitează nejustificat cercul subiecților de drept care pot exercita atribuțiile de reprezentare legală a copilului, prevăzuți de Codul Familiei. Astfel, menționăm că, potrivit prevederilor art. 61, alin. (1)-(2) din Codul Familiei, apărarea drepturilor și intereselor legitime ale copiilor revine părinților în calitatea lor de reprezentanți legali, aceștia acționând în numele minorilor fără a avea nevoie de împuterniciri speciale în relația cu autoritățile publice. La fel, conform prevederile art. 74, alin. (1) și (3) din Codul Familiei, se instituie obligația ambilor părinți de a-și întreține copiii minori, stabilind totodată că, în absența unui contract de întreținere, pensia se încasează pe cale judecătorească la cererea oricărui dintre părinți, a tutorelui sau a autorității tutelare teritoriale. Prin urmare, este imperativ ca terminologia utilizată în proiectul de lege să reflecte spectrul complet al subiecților investiți cu puterea de reprezentare legală a copilului, asigurând astfel accesul neîngrădit la pensia de întreținere garantată de stat pentru toți copiii, indiferent de persoana care exercită protecția lor juridică.

Totodată, cu referire la prevederile art. 8 alin. (4) din proiect, metoda de coerciție propusă „*încadrarea forțată în câmpul muncii*” este contrară drepturilor omului. Ombudsmanul Copilului atenționează că, pe plan național, munca forțată este interzisă de art. 44 din Constituție și art. 7 din Codul muncii. În același sens, art. 4 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) stabilește expres că nimeni nu poate fi constrâns să execute o muncă forțată sau obligatorie. Atât Convenția, cât și Constituția Republicii Moldova și Codul Muncii reglementează, într-o manieră consecventă, ceea ce nu constituie muncă forțată (obligatorie).

Potrivit Convenției, nu se consideră „muncă forțată sau obligatorie”:

(a) orice muncă impusă în mod normal unei persoane supuse detenției în condițiile prevăzute de art. 5 din prezenta convenție (în timpul detenției) sau în timpul în care se află în libertate condiționată;

(b) orice serviciu cu caracter militar sau, în cazul celor care refuză să satisfacă serviciul militar din motive de conștiință, în țările în care acest lucru este recunoscut ca legitim, un alt serviciu în locul serviciului militar obligatoriu;

(c) orice serviciu impus în situații de criză sau de calamități care amenință viața sau bunăstarea comunității;



(d) orice muncă sau serviciu care face parte din obligațiile civice normale.

Referitor la munca sau serviciul care fac parte din obligațiile civice normale, acestea includ, conform Curții Europene a Drepturilor Omului (CtEDO), spre exemplu: serviciul obligatoriu de jurat (Zarb Adami împotriva Maltei, 2006); efectuarea serviciului obligatoriu într-o unitate de pompieri sau plata unei contribuții financiare în locul efectuării acestui serviciu (Karlheinz Schmidt împotriva Germaniei, 1994); obligația de a efectua gratuit examene medicale (Reitmayr împotriva Austriei, 1995); obligația de a participa la serviciul medical de urgență (Steindel împotriva Germaniei, 2010); sau obligația legală impusă societăților, în calitatea lor de angajatori, de a calcula și de a reține anumite impozite, contribuții la asigurările sociale etc., din salariile și remunerațiile angajaților acestora (Patru societăți împotriva Austriei, 1976)⁵.

Prin urmare, excepțiile prevăzute în alin. 3 al art. 4 CEDO nu acoperă circumstanțele reglementate de alin. (4) al art. 8 din proiectul de lege consultat.

Suplimentar, în ceea ce privește ”suspendarea dreptului de a conduce orice mijloc de transport” propusă la art. 9 alin (1), amintim că, prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 17 din 10.05.20217, au fost declarate neconstituționale prevederile anterior existente în Codul de executare privind interdicția eliberării documentelor de stare civilă, a actelor de identitate sau a permiselor de conducere. Totuși, în context merită menționate și prevederile art. 34 din Convenția de la Haga privind obținerea pensiei de întreținere în străinătate pentru copii și alți membri ai familiei⁶, încheiată la 23 noiembrie 2007, la care Republica Moldova a aderat prin Legea nr. 215 din 10 iulie 2025: ”(1) Statele contractante trebuie să prevadă în dreptul lor intern măsuri eficiente de executare a hotărârilor care fac obiectul prezentei convenții. (2) Aceste măsuri pot include: (a) reținerea salariilor; (b) poprire din conturile bancare și din alte surse; (c) deduceri din prestațiile de asigurare socială; (d) gaj asupra bunurilor sau vânzare silită; (e) reținerea rambursării impozitului; (f) reținere sau poprire din pensia de vârstă; (g) sesizarea organismelor de credit; (h) refuzul eliberării, suspendarea sau revocarea diferitelor permise (de exemplu permisul de conducere); (i) recurgerea la mediere, conciliere sau la alte modalități similare în vederea asigurării unei executări voluntare.”

⁵ Pct.58 din Ghidul privind art. 4 din Convenția europeană a drepturilor omului, care poate fi consultat aici: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_4_rum

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:192:0051:0070:RO:PDF>



În concluzie, inițiativa legislativă constituie o soluție valoroasă din perspectiva protecției drepturilor copilului și răspunde unei necesități reale, reflectând o tendință de consolidare a rolului statului în acest domeniu. Totuși, eficiența sa depinde de o implementare prudentă, etapizată și fundamentată pe capacitatea reală a statului de a susține financiar și administrativ mecanismul, asigurând în același timp menținerea responsabilității părintelui debitor prin măsuri eficiente de executare silită a obligațiilor ce îi incumbă.

Cu respect,

Vasile COROI,
Avocatul Poporului pentru drepturile copilului

Ex. Maria Țurcanu
Tel. 060002664
E-mail: maria.turcanu@ombudsman.md

Ex. Ion Miron
Tel. 060002679
E-mail: ion.miron@ombudsman.md

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