



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

NR. 1711 /DPSS
DATA 04092018

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
557/13.09.2018

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru protecția minorilor și a tinerilor aflați în dificultate, din centrele de ocrotire aflate în administrarea Statului*, inițiată de domnul senator PMP Gheorghe Baciș împreună cu un grup de parlamentari PMP, PNL, Independenți (**Bp. 349/2018**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă vizează instituirea unor măsuri în domeniul protecției copiilor și tinerilor instituționalizați în centrele rezidențiale, propunându-se, în principal, următoarele:

- organizarea de centre de ocrotire a minorilor și tinerilor în fiecare județ și în Municipiul București, pe 4 categorii, respectiv: pentru preșcolari, elevi în ciclul primar și gimnazial, pentru nivel liceal sau postliceal și pentru studenți sau tineri încadrați în muncă;
- posibilitatea ca tinerii să poată rămâne în centre până se reintegrează social sau până la vârsta de 26 de ani, cu suportarea a 50% din costul cazării și al meniului zilnic de către tinerii încadrați în muncă;
- asigurarea transportului către/de la instituțiile de învățământ pentru preșcolari și școlarii din centre, cu mijloacele auto ale centrelor, ceilalți copii și tineri urmând a beneficia de transport gratuit cu mijloacele de transport în comun;

- acces gratuit la spectacole, simpozioane, manifestări culturale, biblioteci și activități organizate în tabere pe o perioadă de 25-30 de zile anual;
- transport gratuit pe CFR pentru minorii și tinerii din centre;
- înființarea corpului de control în cadrul Direcției generale de asistență socială și protecție a copilului pentru control periodic în centre.

Totodată, se propune finanțarea din bugetul asigurărilor pentru șomaj a unor măsuri de stimulare a angajatorilor pentru încadrarea în muncă a tinerilor proveniți din centrele de ocrotire aflate în administrația statului, cum ar fi subvenționarea cu 75% din salariul mediu pe economie și acordarea de credite pentru crearea de noi locuri de muncă, la 50% din dobânda practică de BNR, proporțional cu numărul locurilor de muncă create pentru tinerii aflați în dificultate.

II. Observații

1. Conform prevederilor art. 1 al Convenției ONU cu privire la drepturile copilului, ratificată prin *Legea nr.18/1990*, „*prin copil se înțelege orice ființă umană sub vârsta de 18 ani, exceptând cazurile în care legea aplicabilă copilului stabilește limita majoratului sub această vârstă*”.

Potrivit dispozițiilor art. 4 lit. a) din *Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, copil este „*persoana care nu a împlinit vârsta de 18 ani și nici nu a dobândit capacitatea deplină de exercițiu*”.

Legea nr. 272/2004 reglementează cadrul legal privind respectarea, promovarea și garantarea drepturilor copilului, iar conform prevederilor art. 3, „*De dispozițiile acestei legi beneficiază:*

- a) *copiii cetățeni români aflați pe teritoriul României;*
- b) *copiii cetățeni români aflați în străinătate;*
- c) *copiii fără cetățenie aflați pe teritoriul României;*
- d) *copiii care solicită sau beneficiază de o formă de protecție în condițiile reglementărilor legale privind statutul și regimul refugiaților în România;*
- e) *copiii cetățeni străini aflați pe teritoriul României, în situații de urgență constatate, în condițiile prezentei legi, de către autoritățile publice române competente*”.

În acest context, precizăm că și în prezent există „*un cadru legal a prevederilor care asigură protecția copiilor și a tinerilor*”.

Actualul cadru legal în domeniul protecției drepturilor copilului a fost adoptat în anul 2004, având la bază principiile *Convenției Europene privind drepturile omului* și respectiv ale *Convenției ONU privind drepturile copilului* și cuprinde în primul rând *Legea nr.272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului* și *Legea nr.273/2004 privind procedura adopției*.

În contextul elaborării pachetului legislativ de la acel moment, menționăm atenția deosebită a Comisiei Europene față de îndeplinirea angajamentelor asumate de România în domeniul protecției copilului, care s-a concretizat în nominalizarea unui grup de experți, care a oferit asistență tehnică grupului de experți români în definitivarea pachetului legislativ.

Prin elaborarea acestui nou set de legi s-a dorit instaurarea unei stări de normalitate și responsabilizare a familiei naturale și reîntoarcerea acestuia către copil.

Pachetul legislativ în domeniul protecției copilului a reprezentat mai mult decât o ameliorare a unui cadru legislativ dintr-un sector de activitate și reprezintă baza unui sistem modern, european, de protecție a drepturilor tuturor copiilor, pe deplin armonizat cu tratatele internaționale la care România este parte, în mod deosebit cu *Convenția europeană privind drepturile omului* și respectiv *Convenția ONU privind drepturile copilului*.

La acel moment legislația a fost concepută astfel încât să asigure un echilibru între cerințele convențiilor internaționale pe care toate țările europene trebuie să facă eforturi de a le respecta și problemele specifice cu care s-a confruntat România în ultimii ani.

Acest aspect a fost confirmat și de Comitetul ONU pentru drepturile copilului, care cu ocazia examinării celui de al treilea și al patrulea raport periodic al României, în cadrul celei de-a 1415-a și a celei de-a 1416-a ședințe din anul 2009 a apreciat „*efortul statului de a armoniza propria sa legislație cu Convenția ONU cu privire la drepturile copilului*”. De asemenea, în anul 2017, cu ocazia examinării celui de al cincilea raport periodic, în cadrul celei de-a 2207-a și a celei de-a 2208-a ședințe, Comitetul a recomandat statului român luarea măsurilor necesare implementării legislației actuale și nu modificarea acesteia.

Analizând propunerea legislativă se poate constata o revenire în timp la legislația anilor 1970.

Organizarea instituțiilor în care sunt protejați copiii separați de familie sub forma centrelor de ocrotire diferențiate pe nivelul de studii al copiilor, era reglementată în acest mod prin *Legea nr. 3/1970 privind regimul ocrotirii unor categorii de minori*, ceea ce contravine angajamentelor asumate de statul român prin ratificarea Convenției ONU cu privire la drepturile copilului. Revenirea la o asemenea organizare ar

asigura premisele segregării copiilor separați temporar sau definitiv de familie.

Sintagma „*copil în dificultate*” era utilizată în cuprinsul *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 26/1997 privind protecția copilului aflat în dificultate*, aprobată prin *Legea nr. 108/1998* și ulterior abrogată prin *Legea nr. 272/2004*.

2. Semnalăm că dispozițiile referitoare la „*minorul în dificultate*” și la „*tânărul în dificultate*” din cuprinsul inițiativei legislative generează confuzie, întrucât prevederile referitoare la copii nu sunt corelate cu cele ale *Legii nr. 272/2004*.

Referitor la protecția tinerilor din cadrul sistemului de protecție specială, menționăm că potrivit prevederilor art. 55 alin. (2) și (3) din *Legea nr. 272/2004* „*La cererea tânărului, exprimată după dobândirea capacității depline de exercițiu, dacă își continuă studiile o singură dată în fiecare formă de învățământ de zi, protecția specială se acordă, în condițiile legii, pe toată durata continuării studiilor, dar fără a se depăși vârsta de 26 de ani*” și „*Tânărul care a dobândit capacitate deplină de exercițiu și a beneficiat de o măsură de protecție specială, dar care nu își continuă studiile și nu are posibilitatea revenirii în propria familie, fiind confruntat cu riscul excluderii sociale, beneficiază, la cerere, pe o perioadă de până la 2 ani, de protecție specială, în scopul facilitării integrării sale sociale. Acest drept se pierde în cazul în care se face dovada că tânărului i s-au oferit un loc de muncă și/sau locuință cel puțin de două ori, iar acesta le-a refuzat ori le-a pierdut din motive imputabile lui*”.

În acest context, semnalăm faptul că inițiativa legislativă nu este corelată cu prevederile *Legii educației naționale nr. 1/2011*, cu modificările și completările ulterioare (exemplificăm necorelarea prevederilor art. 11 din cuprinsul propunerii legislative cu cele ale art. 12 din *Legea educației naționale nr. 1/2011*).

3. Referitor la **art. 6 alin. (1)** din inițiativa legislativă, precizăm că la nivelul municipiului București, direcțiile generale de asistență socială și protecția copilului funcționează la nivelul fiecărui sector, nu la nivelul municipiului, și în consecință utilizarea termenului „*Direcția generală de Asistență Socială și Protecția Copilului de la nivelul municipiului București*” este lipsită de fundament.

4. Precizăm că la **art. 7 lit. c)** din inițiativa legislativă ar fi trebuit să fie utilizată sintagma „*în învățământul liceal, profesional și postliceal*” în locul sintagmei „*la cursul liceal sau postliceal*”.

5. La **art. 10 alin. (2)** din inițiativa legislativă ar fi trebui utilizată sintagma „*organizare cu frecvență, cu frecvență redusă sau la distanță*” în locul sintagmei „*învățământ de zi sau frecvență redusă*”.

6. Referitor la **art. 11 alin. (2)** din inițiativa legislativă, menționăm că o parte din miorii, respectiv tinerii aflați în dificultate au deja dreptul la gratuitate la transport potrivit *Legii nr. 1/2011*.

Astfel, **art. 84 alin. (2)** din legea menționată stabilește că „*Elevii orfani, elevii cu cerințe educaționale speciale, precum și cei pentru care s-a stabilit o măsură de protecție specială, în condițiile legii, sau tutela beneficiază de gratuitate pentru toate categoriile de transport prevăzute la alin. (1), pe tot parcursul anului calendaristic*”, iar la **art. 205 alin. (2)¹** se prevede că „*Prin excepție de la prevederile alin. (2), în tot cursul anului calendaristic, studenții înmatriculați la forma de învățământ cu frecvență, în instituțiile de învățământ superior acreditate, beneficiază de gratuitate la transport intern feroviar la toate categoriile de trenuri, clasa a II-a*”.

7. Cu privire la **art. 15** din inițiativa legislativă, semnalăm că nu este precizată instituția care decontează contravaloarea călătoriei pe calea ferată și nici modalitatea de decontare a acestor călătorii.

De asemenea, precizăm că nu este specificat rangul trenului și nici clasa la care au gratuitate acești tineri. Totodată, nu este stabilit documentul în baza căruia se obține gratuitatea la călătorie de la operatorii de transport feroviar de călători.

8. Precizăm că dispozițiile **art. 16** din cuprinsul inițiativei legislative nu sunt corelate cu cele ale *Legii nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă, cu modificările și completările ulterioare*, respectiv prevederile din *Secțiunea 3¹- Promovarea participării pe piața muncii a tinerilor cu risc de marginalizare socială*.

În prezent, prin *Legea nr. 76/2002* este reglementată acordarea unor facilități angajatorilor în vederea stimulării pentru încadrarea în muncă a șomerilor, inclusiv a tinerilor cu risc de marginalizare socială, prin subvenționarea locurilor de muncă și acordarea de credite în condiții avantajoase în vederea creării de noi locuri de muncă.

Considerăm că acordarea unor stimulente distincte angajatorilor care încadrează în muncă tineri proveniți din centrele de ocrotire ar putea crea o discriminare față de celelalte persoane din rândul șomerilor proveniți din categorii defavorizate.

9. Referitor la **art. 18** din inițiativa legislativă, precizăm că obligațiile direcțiilor generale de asistență socială și protecție a copilului sunt stabilite prin *Hotărârea Guvernului nr. 797/2017 pentru aprobarea regulamentelor-cadru de organizare și funcționare ale serviciilor publice de asistență socială și a structurii orientative de personal, cu modificările ulterioare*.

10. Referitor la **art. 19** din inițiativa legislativă, care stabilește răspunderea personalului calificat pentru rele tratamente aplicate minorului, semnalăm că aceste dispoziții își au sediul materiei în Codul penal.

11. Cu privire la **art. 20** din inițiativa legislativă, menționăm că finanțarea susținerii sistemului de protecție a copilului se asigură potrivit prevederilor art. 20 alin. (1) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 103/2013 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2014, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice, cu modificările și completările ulterioare*, stabilite pe baza standardelor de cost stabilite conform prevederilor *Hotărârii Guvernului nr. 978/2015 privind aprobarea standardelor minime de cost pentru serviciile sociale și a nivelului venitului lunar pe membru de familie în baza căruia se stabilește contribuția lunară de întreținere datorată de către susținătorii legali ai persoanelor vârstnice din centrele rezidențiale*.

Semnalăm că la art. 20 alin. (1) din inițiativa legislativă se face referire la centre pentru minori și tineri, iar fondurile prevăzute la alin. (2) al art. 20 „(...) ca articol separat în bugetele Ministerului Sănătății și Familiei și a Ministerului Muncii și Protecției Sociale” (titlaturi greșite) privesc numai activitatea de protecție a minorilor aflați în dificultate.

Referitor la propunerea de includere a fondurilor într-un articol separat, precizăm că aceasta nu ar putea fi pusă în aplicare deoarece articolul este o subdiviziune a titlurilor de cheltuieli în funcție de natura acestora, de exemplu personal, bunuri și servicii, capital, astfel încât într-un articol nu se pot cumula mai multe naturi de cheltuieli.

12. Precizăm că prevederile **art. 24** din inițiativa legislativă nu corespund modului actual de organizare, funcționare și finanțare a

sistemului de protecție a copilului, iar implementarea acestora ar atrage, implicit, modificarea întregii legislații cu privire la înființarea și funcționarea serviciilor sociale adresate copiilor.

13. Menționăm că măsurile propuse la **art. 29** din inițiativa legislativă determină abrogarea mai multor acte normative care asigură cadrul legal pentru unele aspecte pe care prezenta propunere nu le reglementează.

14. Menționăm că modul de finanțare nu este clar stabilit, nefiind precizate distinct cheltuielile care se suportă de la bugetul local sau de la bugetul de stat, respectiv instituția responsabilă.

De asemenea, semnalăm că aplicarea măsurilor propuse prin inițiativa legislativă determină influențe asupra bugetului general consolidat, sens în care, potrivit prevederilor art. 15 din *Legea privind finanțele publice nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare* și ale art. 15 din *Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, cu modificările ulterioare*, în cazul inițiativelor legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, este necesar să fie prezentat atât impactul determinat de aplicarea acestor măsuri asupra cheltuielilor bugetare, cât și măsurile propuse în vederea compensării majorării cheltuielilor bugetare, astfel încât să nu fie afectat deficitul bugetar.

Totodată, precizăm că, potrivit prevederilor art. 138 alin. (5) din *Constituția României, republicată*, „Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”.

15. În ceea ce privește sintagma „*administrația Statului*” la care se face referire atât în titlul propunerii legislative, cât și în unele articole ale acestuia, considerăm necesară clarificarea aspectelor legate de aceasta, având în vedere că „*Statul*” nu este definit de *Constituția României*.

16. Semnalăm că soluțiile propuse nu sunt motivate corespunzător și nu sunt integrate în ansamblul legislației în materia ocrotirii minorilor și a tinerilor aflați în îngrijirea statului. Or, la redactarea oricărui act normativ cerințele legale privind motivarea soluțiilor propuse și integrarea în ansamblul normativ sunt impuse de prevederile *Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*. Astfel, potrivit art. 31 din legea menționată, motivul emiterii actului normativ are în vedere „*cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială*”

la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect”. De asemenea, trebuie avut în vedere și evaluat impactul socioeconomic, respectiv efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri.

De asemenea, mai semnalăm că la elaborarea unui proiect de act normativ trebuie să se analizeze impactul asupra sistemului juridic, în speță *„implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare; compatibilitatea cu reglementările comunitare în materie, determinarea exactă a acestora și, dacă este cazul, măsurile viitoare de armonizare care se impun; deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene și alte documente relevante pentru transpunerea sau implementarea prevederilor legale respective; (...) preocupările în materie de armonizare legislativă;”*.

O altă componentă a procesului de deliberare legislativă trebuie să aibă în vedere *„consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, esența recomandărilor primite;”*.

Respectarea tuturor acestor standarde conduce la elaborarea unui proiect de act normativ coerent, necesar și integrat în ansamblul legislației deja existente în domeniul în care se reglementează. În caz contrar, un proiect rupt de restul legislației, care propune măsuri necorelate, cu suprapuneri de atribuții și competențe între diferite instituții, cu soluții normative paralele, poate fi apreciat ca neconstituțional din perspectiva prevederilor art. 1 alin. (5) din *Constituție*.

Or, inițiativa legislativă analizată conține o motivare sumară, doar cu privire la o parte din măsurile legislative propuse, fără a analiza și completa, acolo unde este cazul, acte normative în materia protecției minorilor. De asemenea, o parte a soluțiilor propuse nu au nicio motivare corespunzătoare în *Expunerea de motive*, fapt criticabil din perspectiva normelor de tehnică legislativă anterior menționate.

De asemenea, semnalăm că o parte din măsurile legislative propuse sunt reglementate prin alte acte normative, fie și măcar parțial, astfel că nu se impune elaborarea unui proiect de sine stătător, ci eventual un proiect de modificare și completare a respectivelor acte normative.

Astfel, evidențiem faptul că în materia ocrotirii și protecției minorilor există deja acte normative de nivel primar care reglementează fie cu caracter general, precum *Legea nr. 272/2004*, fie aspecte punctuale, precum asistența socială (*Legea asistenței sociale nr. 292/2011, cu modificările și completările ulterioare*), asigurarea calității în domeniul serviciilor sociale (*Legea nr. 197/2012 privind asigurarea calității în domeniul serviciilor sociale, cu modificările și completările ulterioare*), acte normative care pot fi amendate, completate, modificate, însă cu respectarea relațiilor de corelare existente între aceste acte normative, pentru a evita edictarea unor dispoziții contradictorii sau incomplete, ceea ce ar atrage neconstituționalitatea propunerii legislative în raport cu prevederile art. 1 alin. (5) din *Constituție*.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,


Viorica DĂNCILĂ
PRIM-MINISTRU



Domnului senator **Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU**
Președintele Senatului