



PRIM MINISTRU

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru completarea Legii asistenței sociale nr.292/2011*, inițiată de doamna deputat SOS Baș Ana - Marcela împreună cu un grup de parlamentari SOS, AUR, neafiliați (Bp. 285/2025).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare completarea art.102 din *Legea asistenței sociale nr. 292/2011, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul înființării "Serviciului Public de asistență pentru vârstnici și persoane cu dizabilități" ca unitate specializată pentru îngrijirea la domiciliu a persoanelor vârstnice și a persoanelor cu dizabilități aflate în situații de criză.

II. Observații

1. Menționăm că, prin *Legea asistenței sociale nr. 292/2011, cu modificările și completările ulterioare*, la art. 113 alin. (1) - (4) s-a reglementat obligația înființării de către autoritățile administrației publice locale a serviciilor publice de asistență socială, organizate în subordinea consiliilor județene, consiliilor locale ale municipiilor și orașelor, respectiv ale sectoarelor municipiului București și Consiliului General al Municipiului București.

Nerespectarea acestei obligații de către autoritățile administrației publice locale constituie contravenție și se sancționează de către inspectorii sociali cu amendă de la 5.000 lei la 20.000 lei, conform prevederilor art. 142¹ alin. (1) lit. c) din *Legea asistenței sociale*

nr. 292/2011.

Totodată, obligația înființării atât a serviciilor publice de asistență socială, cât și a serviciilor sociale pentru persoane vârstnice și persoane cu dizabilități, obligația planificării bugetului necesar pentru asigurarea finanțării serviciilor sociale, precum și măsurile contravenționale pentru nerespectarea acestor prevederi sunt deja prevăzute în *Legea nr.292/2011, Legea nr. 17/2000 privind asistența socială a persoanelor vârstnice, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, și în *Legea nr.448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

Spre exemplu:

- Obligația înființării serviciului public de asistență socială pentru asigurarea pachetului minim de asistență socială și administrarea și acordarea beneficiilor de asistență socială și a serviciilor sociale, inclusiv pentru persoane vârstnice și persoane cu dizabilități; (art.112-113 și art. 142¹ alin. (1) lit. c) din *Legea nr.292/2011*);

- Obligația autorităților administrației publice locale de la nivelul județului de a colabora cu autoritățile administrației publice locale de la nivelul comunelor, orașelor și municipiilor de pe raza teritorială a județului, în vederea identificării nevoii de asistență socială și stabilirii dreptului la asistență socială, înființării și organizării serviciilor sociale, în concordanță cu nevoile și situațiile de dificultate identificate, pentru a se realiza o acoperire echitabilă a dezvoltării acestora pe întreg teritoriul județului; obligația de a acorda sprijin autorităților administrației publice locale de la nivelul comunelor, orașelor și municipiilor de pe raza teritorială a județului, în scopul planificării, dezvoltării și organizării serviciilor sociale de interes local și de asigurare a activității de coordonare profesională a asistenților sociali din comunitățile dezavantajate; (art. 114 alin.(2) și art.142¹ alin.(1) lit.c) din *Legea nr.292/2011*);

- Obligația organizării serviciilor de îngrijire la domiciliu și a centrelor de zi de îngrijire și recuperare pentru persoanele vârstnice, de a prevedea în bugetul local sumele necesare inclusiv pentru angajarea personalului de îngrijire cu timp parțial de lucru sau cu normă întreagă în cadrul serviciului de asistență comunitară al serviciului public de asistență socială și pentru acordarea indemnizației pentru îngrijitorii informal, precum și obligația asigurării serviciilor comunitare de consiliere, în vederea prevenirii marginalizării sociale și pentru reintegrare socială, ca un drept fundamental al persoanelor vârstnice; (art. 10 alin. (1), art. 12

alin. (1) și (2), art. 13 alin. (6), art.39 alin. (1) din *Legea nr.17/2000*);

- Obligația autorităților administrației publice locale de a organiza, administra și finanța servicii sociale destinate persoanelor cu handicap, inclusiv asistență și îngrijire sociomedicală la domiciliu; (art. 31 alin.(4) lit.i) și art. 3 alin.(1) și art. 100 alin. (1) lit.b) din *Legea nr. 448/2006*)

De asemenea, 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*, au fost deja prevăzute atribuțiile serviciilor publice de asistență socială pentru toate categoriile de beneficiari, inclusiv pentru persoanele adulte cu dizabilități și persoanele vârstnice, precum și structura organizatorică și orientativă de personal necesară pentru asigurarea funcționării.

2. În ceea ce privește serviciile de îngrijire la domiciliu, acestea sunt deja reglementate atât de *Legea nr. 292/2011*, cât și de legile specifice acestor categorii de beneficiari, astfel:

- pentru persoanele vârstnice: *Legea nr. 292/2011*, Capitolul IV *Măsuri integrate de asistență socială*, Secțiunea a 4-a - *Asistența socială a persoanelor vârstnice* și Secțiunea a 5-a *Îngrijirea de lungă durată*; *Legea nr. 17/2000*;

- pentru persoanele cu dizabilități - Capitolul IV *Măsuri integrate de asistență socială*, Secțiunea a 4-a *Asistența socială a persoanelor cu dizabilități* și Secțiunea a 5-a - *Îngrijirea de lungă durată*; *Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

Totodată, precizăm că, prin Capitolul III *Sistemul de servicii sociale*, Secțiunea a 4-a din *Legea nr. 292/2011*, este reglementat procesul de acordare a serviciilor sociale, iar prin standardele minime de calitate aplicabile serviciilor sociale de îngrijire la domiciliu destinate persoanelor vârstnice, respectiv persoanelor cu dizabilități sunt stabilite în detaliu norme ce conțin criterii în baza cărora sunt asigurate serviciile de îngrijire care presupun ajutor pentru îndeplinirea activităților instrumentale ale vieții zilnice.

Îngrijirea persoanei dependente - ajutorul pentru efectuarea activităților de bază și instrumentale ale vieții zilnice de către persoana care și-a pierdut autonomia funcțională - este acordată de persoana calificată, certificată profesional, în condițiile legii. (art. 103⁵ alin.(2) lit.a) din *Legea nr.292/2011*).

În Clasificarea Ocupațiilor din România, grupa 5322 Îngrijitori la domiciliu include: 532201 îngrijitor bătrâni la domiciliu, 532202 îngrijitor bolnavi la domiciliu, 532203 asistent personal al persoanei cu handicap grav și 532204 îngrijitor la domiciliu.

Totodată, precizăm că, în Anexa la *Hotărârea Guvernului nr.867/2015 pentru aprobarea Nomenclatorului serviciilor sociale, precum și a regulamentelor-cadru de organizare și funcționare a serviciilor sociale, cu modificările și completările ulterioare*, sunt prevăzute servicii sociale furnizate în comunitate ca servicii sociale fără cazare, fiind prevăzute atât servicii de îngrijire la domiciliu pentru persoane vârstnice, persoane cu dizabilități, persoane aflate în situație de dependență, cât și servicii de asistență și suport pentru persoane aflate în nevoie, prin urmare considerăm că nu este justificată înființarea unei noi structuri.

Potrivit prevederilor art.121 alin.(1) și (2) din *Legea nr.292/2011*, în domeniul asistenței sociale activează asistenți sociali, alt personal de specialitate în asistență socială, precum și personal cu profesii, calificări și competențe diverse. Furnizorii de servicii sociale, publici și privați, au obligația de a respecta normativele de personal prevăzute de regulamentele-cadru de organizare și funcționare și de standardele minime de calitate.

Spre exemplu, în conformitate cu *Standardele minime de calitate pentru serviciile de îngrijiri la domiciliu pentru persoane vârstnice*, cod 8810ID - I, prevăzute în anexa nr.8 la *Ordinul ministrului muncii și justiției sociale nr.29/2019 pentru aprobarea standardelor minime de calitate pentru acreditarea serviciilor sociale destinate persoanelor vârstnice, persoanelor fără adăpost, tinerilor care au părăsit sistemul de protecție a copilului și altor categorii de persoane adulte aflate în dificultate, precum și a serviciilor acordate în comunitate, serviciilor acordate în sistem integrat și cantinele sociale, cu modificările și completările ulterioare*, desfășurarea activităților de îngrijire se realizează de îngrijitori la domiciliu. Furnizorul are angajați îngrijitori și cel puțin un asistent social sau un asistent medical care are atribuții de responsabil de caz.

3. Referitor la alin. (4) al art. unic din inițiativa legislativă, subliniem că nu rezultă unde este definită ”*situația de criză*”, precum și în cadrul cărei autorități sau instituții publice se înființează serviciul public de asistență pentru vârstnici și persoane cu dizabilități.

4. În ceea ce privește sintagma "*lucrătorii sociali*", de la alin. (5) al art. unic din inițiativa legislativă, facem precizarea că aceasta nu este definită, în timp ce *Legea nr. 448/2006* prevede că serviciile sociale acordate persoanelor cu dizabilități se acordă de personal de specialitate angajat în sistemul de protecție a persoanelor cu handicap în raport cu tipurile de servicii sociale.

Precizăm, de asemenea, că *Ordonanța Guvernului nr.68/2003 privind serviciile sociale, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.515/2003*, a fost abrogată prin *Legea nr. 100/2024*¹. Prevederile acesteia, actualizate, au fost preluate în *Legea nr.292/2011*, cum ar fi, spre exemplu, obligația asigurării pachetului minim de asistență socială (serviciile sociale cu caracter primar).

Prin prezenta inițiativă legislativă se propune completarea *Legii nr. 292/2011* cu opt noi alineate care prevăd în cea mai mare parte că serviciile acordate persoanelor cu dizabilități sunt prevăzute la un articol care dezbate problematica persoanelor vârstnice, lucru ce creează confuzie.

În plus, se precizează că lucrătorii sociali sunt angajați cu contract individual de muncă prin hotărâre de consiliu, prevedere care nu este susținută de un impact financiar.

În acest sens, având în vedere stabilirea obligativității înființării de servicii publice de asistență pentru vârstnici și persoane cu dizabilități definite ca unități specializate pentru îngrijirea la domiciliu în situații de criză, era necesar ca inițiativa legislativă să cuprindă reglementarea sursei de finanțare a cheltuielilor determinate de înființarea și funcționarea noului serviciu, precum și specificarea ordonatorului de credite în bugetul căruia acestea vor fi aprobate (județ, comune, orașe sau municipii).

Legea nr. 448/2006 prevede, la art. 31 alin. (1), că "*Dreptul la asistență socială sub formă de servicii sociale se acordă la cerere sau din oficiu*" prin depunerea unei cereri care se înregistrează la autoritatea administrației publice locale în a cărei rază teritorială își are domiciliul sau reședința persoana cu handicap.

Serviciile sociale destinate persoanelor cu handicap sunt proiectate și adaptate conform nevoilor individuale ale persoanei.

¹ pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul asistenței sociale, precum și pentru completarea *Legii nr. 78/2014* privind reglementarea activității de voluntariat în România și pentru modificarea *Legii nr. 272/2004* privind protecția și promovarea drepturilor copilului

5. Menționăm că norma de la alin. (6) al art. unic din inițiativa legislativă nu are finalitate normativă întrucât nu se reglementează nicio situație juridică, utilizând doar norma de trimitere la unele dispoziții care se aplica deja, independent de propunerea de la art. unic alin.(6).

6. Potrivit art. 33 alin. (1) din *Legea nr. 448/2006*, autoritățile administrației publice locale au obligația de a organiza, administra și finanța servicii sociale destinate persoanelor cu dizabilități. Astfel, potrivit prevederilor art. 21 din *Hotărârea Guvernului nr. 268/2007 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, cu modificările și completările ulterioare*, în vederea contractării serviciilor sociale, autoritățile administrației publice locale au următoarele obligații:

"a) stabilesc costul maxim pentru fiecare serviciu social care se intenționează a se contracta, în baza unei analize privind cheltuielile aferente cu acel serviciu, pentru o persoană asistată, în decursul unui an;

b) elaborează caietul de sarcini care include standardele minime privind asigurarea calității pentru serviciul social respectiv, cu respectarea legislației în vigoare;

c) contractează serviciul social, în condițiile legii."

În ceea ce privește serviciile sociale la domiciliu pentru persoanele cu dizabilități, art. 22 din Normele metodologice mai sus menționate, prevede că acestea "*se acordă persoanelor cu handicap în baza evaluării nevoilor individuale*" și se pot acorda chiar și în situația în care persoana cu handicap grav beneficiază de asistent personal.

În plus, în afara serviciului de tip asistent personal, îngrijirea la domiciliu a persoanelor cu handicap grav și accentuat se poate asigura prin serviciul asistent personal profesionist, iar pentru toate persoanele, indiferent de gradul de handicap, prin serviciul de îngrijire la domiciliu, astfel încât apreciem că introducerea unui nou tip de serviciu nu este nici necesară și nici justificată.

Totodată, precizăm că prin normele propuse la alin. (7) se limitează accesul persoanelor cu dizabilități la aceste servicii, întrucât prin *Legea nr. 448/2006*, la art. 31 și urm. din lege, se stabilește în mod clar faptul că persoanele adulte cu handicap beneficiază de servicii sociale acordate la domiciliu fără a se afla în acele situații reglementate la alin. (7). Prin urmare, considerăm că soluția propusă la art. unic alin. (7) din prezentul demers legislativ aduce atingere art. 16 și art. 50 din *Constituție* întrucât

limitează sfera serviciilor sociale la care au dreptul persoanele cu dizabilități.

7. La art. unic alin. (8) nu este clar care este instituția sau autoritatea publică ce poate refuza înființarea respectivelor servicii sociale. Totodată, arătăm că AJPIS nu poate avea calitatea de agent constatat, fiind necesar ca o persoană din cadrul agențiilor județene să fie împuternicită pentru constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor prevăzute de lege.

8. Referitor la sancțiunile prevăzute la alin. (9)-(10) din art. unic al inițiativei legislative, semnalăm că sancțiunile contravenționale propuse sunt neclare, întrucât trebuie să se stabilească, în fiecare caz în parte²:

- persoana sancționată (fizică sau juridică, unitatea sanitară sau conducătorul acesteia, ori persoana care este responsabilă, potrivit legii de buna desfășurare a activității respective)
- fapta sancționată;
- dispoziția legală care prevede obligativitatea unei anumite conduite,

Amintim prevederile art. 3 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare*, potrivit căreia "actele normative prin care se stabilesc contravenții vor cuprinde descrierea faptelor ce constituie contravenții și sancțiunea ce urmează să se aplice pentru fiecare dintre acestea; în cazul sancțiunii cu amendă se vor stabili limita minimă și maximă a acesteia sau, după caz, cote procentuale din anumite valori, se pot stabili și tarife

² De altfel, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut, în esență, că „nerespectarea garanțiilor fundamentale, care protejează presupușii autori ai unor fapte ilicite, în fața posibilelor abuzuri ale autorităților desemnate să îi urmărească și să îi sancționeze, reprezintă un aspect ce trebuie examinat în temeiul art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Pentru ca dreptul la un proces echitabil să nu rămână teoretic și iluzoriu, normele juridice trebuie să fie clare, precise și explicite, astfel încât să îl poată avertiza în mod neechivoc pe destinatarul acestora asupra gravității consecințelor nerespectării enunțurilor legale pe care le cuprind.” În contextul celor relatate, semnalăm faptul că instanța de contencios constituțional, în jurisprudența sa³, a statuat că „dreptul contravențional, asemenea dreptului penal, are un caracter subsidiar, intervenind doar acolo unde alte mijloace juridice nu sunt suficiente pentru protejarea anumitor valori sociale. În aceste condiții, actele normative cu putere de lege și actele administrative cu caracter normativ prin care se stabilesc și se sancționează contravenții trebuie să întrunească toate condițiile de calitate ale normei: accesibilitate, claritate, precizie și previzibilitate. Or, (...) sintagma „nerespectarea prevederilor .. constituie contravenție”, califică drept contravenție încălcarea obligației generale de a respecta și de a aplica toate măsurile stabilite ..., fără a distinge expres actele, faptele sau omisiunile care pot atrage răspunderea contravențională. În mod implicit, stabilirea faptelor a căror săvârșire constituie contravenții este lăsată, în mod arbitrar, la libera apreciere a agentului constatat, fără ca legiuitorul să fi stabilit criteriile și condițiile necesare operațiunii de constatare și sancționare a contravențiilor. Totodată, în lipsa unei reprezentări clare a elementelor care constituie contravenția, judecătorul însuși nu dispune de reperele necesare în aplicarea și interpretarea legii, cu prilejul soluționării plângerii îndreptate asupra procesului-verbal de constatare a contravenției”

de determinare a despăgubirilor pentru pagubele pricinuite prin săvârșirea contravențiilor”.

Așadar, măsurile propuse nu stabilesc în mod clar persoana sancționată, precum și fapta ilicită care urmează să fie sancționată. Totodată, observăm că sancțiunea nu este bine delimitată din moment ce contravenientul este sancționat atât cu avertisment, cât și cu amendă.

În concluzie, pentru respectarea art. 8 alin. (4) din *Legea nr. 24/2000*³, precum și a jurisprudenței mai sus menționate se impunea analizarea art. unic alin. (9)-(10) din inițiativa legislativă.

În plus, semnalăm că *Legea nr. 448/2006* precizează, la art. 100, că faptele prevăzute la art. 31, 32, 33 constituie contravenții și se sancționează cu amendă, constatarea acestora efectuându-se de către inspectorii sociali.

9. Precizăm că inițiativa legislativă implică un impact social, financiar și administrativ fără o argumentație solidă, fără identificarea surselor financiare necesare acoperirii noului serviciu, fără o bază fundamentată pe cerințe exprese ale persoanelor cu dizabilități și fără consultarea acestora, în condițiile în care una dintre obligațiile pe care România și le-a asumat prin ratificarea *Convenției privind Drepturile Persoanelor cu Dizabilități* statuează: *”În dezvoltarea și implementarea legislației și a politicilor de implementare a Convenției, ca și în alte procese de luare a deciziilor referitoare la problemele privind persoanele cu dizabilități, Statele Părți se vor consulta îndeaproape și vor implica în mod activ persoanele cu dizabilități, inclusiv copiii cu dizabilități, prin organizațiile care îi reprezintă”.*

10. Apreciem că aplicarea prevederilor inițiativei legislative ar putea conduce la un impact negativ asupra bugetului consolidat.

În acest context, menționăm că Guvernul are obligația de a conduce politica fiscal-bugetară în mod prudent pentru a gestiona resursele, obligațiile bugetare și riscurile fiscale, iar adoptarea inițiativei legislative ar influența negativ ținta de deficit bugetar, stabilitatea macroeconomică și ratingul de țară în relația cu organisme financiare internaționale.

³ privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Ilie - Gavril BOLOJAN

PRIM-MINISTRU



Domnului senator Mircea ABRUDEAN
Președintele Senatului