

**ROMÂNIA**  
**AVOCATUL POPORULUI**

**RAPORT SPECIAL**

**privind plata drepturilor salariale ale asistenților personali,**  
**prevăzute de Legea nr. 448/2006 privind protecția și**  
**promovarea drepturilor persoanelor cu handicap**

**București, 7 decembrie 2011**

**RAPORT SPECIAL**  
**privind plata drepturilor salariale ale asistenților personali, prevăzute de**  
**Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor**  
**cu handicap**

## **I. SCOPUL RAPORTULUI SPECIAL**

Avocatul Poporului, în calitatea sa de garant al respectării drepturilor și libertăților fundamentale, în temeiul art. 26 alin. (2) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, atunci când constată cu prilejul cercetărilor întreprinse, lacune în legislație sau cazuri grave de corupție ori de nerespectare a legilor țării, prezintă un raport, conținând cele constatate, președinților celor două Camere ale Parlamentului sau, după caz, primului-ministru.

Raportul special de față are nu numai scopul de a evidenția problemele cu care se confruntă o categorie specială de salariați, și anume cea a asistenților personali, ci și acela de a determina, prin recomandările propuse, crearea unui cadru legislativ și administrativ coerent menit să asigure, în principal, respectarea dreptului fundamental la muncă al asistenților personali.

Ca întotdeauna, în exercitarea atribuțiilor sale de apărător al drepturilor și libertăților fundamentale, intervenția instituției Avocatul Poporului se bazează pe mediere și dialog, neavând, prin însăși menirea ei, putere sancționatorie. În acest context, Avocatul Poporului acordă o atenție deosebită persoanelor cu nevoi speciale și identifică problemele cu care se confruntă această categorie de persoane, probleme generate de o administrare defectuoasă a drepturilor acestora de către autoritățile administrației publice cu atribuții în domeniul protecției sociale sau de reglementări legale ambigue care permit interpretări în defavoarea celor care ar trebui să beneficieze de protecție specială.

Nu în ultimul rând, considerăm că Avocatul Poporului are dreptul și obligația, în același timp, să contribuie, potrivit competențelor conferite de Constituție și lege, la crearea unei administrații publice mai transparente, mai eficiente și mai orientate către deservirea exigențelor persoanelor fizice, mai ales prin întărirea capacității și eficacității acesteia în soluționarea petițiilor, fiind un mijloc de control parlamentar asupra administrației publice.

## **II. CADRUL LEGAL APLICABIL**

Prin prevederile art. 50 și ale art. 41 din Constituția României sunt consacrate și garantate dreptul fundamental la protecție specială al persoanelor cu handicap, respectiv dreptul la muncă și protecția specială a muncii. Conform art. 50 din Constituție, statul este obligat să asigure realizarea unei politici naționale de egalitate a șanselor, de prevenire și de tratament ale handicapului, în vederea participării efective a persoanelor

cu handicap în viața comunității, respectând drepturile și îndatoririle ce revin părinților și tutorilor.

În aplicarea dispozițiilor Legii fundamentale, Legea nr. 448/2006, republicată cu modificările și completările ulterioare, reglementează protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap. **În conformitate cu art. 35 din Legea nr. 448/2006, persoana cu handicap grav are dreptul, în baza evaluării sociopsihomedicale, la un asistent personal, care, potrivit art. 37 alin. (1) lit.a) are dreptul la un salariu lunar de bază, spor de vechime și alte sporuri aferente acordate în condițiile legii.** Astfel, orice copil, tânăr sau adult cu handicap, care este încadrat, în categoria „persoana cu handicap grav cu asistent personal” beneficiază de asistent personal angajat de primăria unde își are domiciliul persoana cu dizabilități

Legea nr. 448/2006 reglementează prin art. 42 alin. (4) dreptul părinților sau al reprezentanților legali ai copilului cu handicap grav, al persoanelor cu handicap grav și reprezentanților acestora de a opta între a beneficia de serviciile unui asistent personal sau primirea unei indemnizații lunare.

Prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 84/2010, la art. 42, a fost introdus alin. (7), potrivit căruia, în situația în care angajatorul nu poate asigura angajarea asistentului personal, se acordă indemnizație, indiferent de opțiunea exprimată.

**Potrivit dispozițiilor art. 40 alin. (1) din Legea nr. 448/2006, autoritățile administrației publice locale au obligația să prevadă și să garanteze în bugetul local sumele necesare din care se suportă salarizarea, precum și celelalte drepturi convenite asistentului personal. Potrivit prevederilor legale, serviciile publice de asistență socială din cadrul consiliilor județene, locale sau primăriilor sunt cele care aplică toate măsurile de asistență socială în domeniul protecției persoanelor cu handicap. Asistenții personali ai persoanelor cu handicap grav sunt angajați, de asemenea, de către autoritățile locale (primării), din ale caror bugete sunt și plătiți.**

Finanțarea protecției persoanelor cu handicap și a asistenților personali este asigurată, potrivit art. 94 din Legea nr. 448/2006, din următoarele surse:

- bugetul local al comunelor, orașelor și municipiilor;
- bugetele locale ale județelor, respectiv ale sectoarelor municipiului București;
- bugetul de stat.

### III. CAZUISTICĂ

Mai multe posturi de televiziune au prezentat la emisiunile de știri, în zilele de 15-16 noiembrie 2011, un caz șocant, petrecut în satul Lunca Banului, sat aflat în administrația primăriei Strehaia, județul Mehedinți, prin care o mamă a trimis o scrisoare instituției prefectului județului Mehedinți, solicitând să fie eutanasiată, împreună cu fiica ei, deoarece nu mai au bani să trăiască. Fiica familiei Staicu, fiind o persoană cu handicap, beneficiază de asistent personal, această calitate fiind deținută de tatăl ei, care nu a mai primit drepturile salariale convenite, din luna iulie 2011.

Ca urmare a sesizării din oficiu, înregistrată cu nr. 8258 din 17 noiembrie 2011, privind situația familiei Staicu din localitatea Lunca Banului, județul Mehedinți, a fost efectuată ancheta, aprobată de Avocatul Poporului, la Primăria orașului Strehaia, în data de 18 noiembrie 2011.

Din discuțiile purtate cu domnul primar Burcu Sâmion și domnul Miheșescu Eufemie, director economic în cadrul primăriei Strehaia, precum și din documentele puse la dispoziție, am constatat următoarele:

La data efectuării anchetei, se regăseau în plată un număr de 25 de dosare ale asistenților personali și 66 de indemnizații acordate persoanelor cu handicap.

Din suma totală de 897.000 lei solicitată de Primăria Orașului Strehaia, Direcția Generală a Finanțelor Publice Mehedinți a repartizat suma de 412.000 lei pentru plata asistenților personali și a indemnizațiilor acordate persoanelor cu handicap, iar Consiliul Local Strehaia, în ședința din luna septembrie 2011, a mai alocat suma de 38.000 lei pentru efectuarea plăților aferente lunii iulie 2011.

Astfel, ultima plată, pentru care au existat surse de finanțare, s-a efectuat în luna iulie 2011.

Primăria Orașului Strehaia a solicitat Direcției Generale a Finanțelor Publice Mehedinți, prin adresele nr. 10614 din 6 iulie 2011 și nr. 15896 din 25 octombrie 2011, alocarea sumei de 276194 lei necesară pentru plata asistenților personali și indemnizațiilor de însoțitor până la finele anului 2011.

Ca urmare a acestor solicitări, Direcția Generală a Finanțelor Publice Mehedinți a informat primăria că s-a adresat Ministerului Finanțelor Publice și a solicitat suplimentarea sumelor defalcate din TVA, însă ministerul nu a răspuns adresei transmise.

În ședința Guvernului din data de 16 noiembrie 2011 a fost aprobată rectificarea bugetară pentru anul 2011 și au fost asigurate resursele necesare pentru plata indemnizației asistenților personali ai persoanelor cu handicap, astfel că primarul orașului Strehaia ne-a asigurat că cel mai târziu la începutul lunii decembrie se vor efectua toate plățile restante.

Familia Staicu se compune din trei membrii: Staicu Gheorghe (62 ani), Staicu Ramona (51 ani) și fiica Staicu Ionica (32 ani). Bugetul familiei este alcătuit din: indemnizația lunară de handicap acordată doamnei Staicu Ionica în cuantum de 293 lei, indemnizația lunară de persoană cu handicap acordată doamnei Staicu Ramona în cuantum de 234 lei și salariul net al asistentului personal convenit domnului Staicu Gheorghe în cuantum de 525 lei.

Această familie nu îndeplinește condițiile legale prevăzute de Legea nr. 416/2001 privind venitul minim garantat, cu modificările și completările ulterioare, pentru a beneficia de un alt ajutor sau o altă prestație socială, deoarece veniturile lunare în cuantum de 1052 lei, depășesc nivelul salariului minim garantat, potrivit legii.

**Având în vedere cele constatate în urma anchetei, apreciem că, pe de o parte, Primăria Orașului Strehaia, județul Mehedinți nu a respectat prevederile legale incidente din Legea nr. 286/2010 a bugetului de stat pe anul 2011.**

**Mai exact, nu au fost respectate prevederile art. 5 alin. (7) din Legea nr. 286/2010, conform cărora autoritățile administrației publice locale au obligativitatea de a aloca, pe lângă sumele defalcate din TVA, și sume din bugetele locale ale acestora pentru plata drepturilor persoanelor cu handicap, creșe și evidența populației, cu excepția cheltuielilor pentru plata salariilor, sporurilor, indemnizațiilor și alte drepturi salariale în bani precum și contribuțiile acestora pentru unitățile de învățământ preuniversitar de stat, și pentru plata ajutorului social, dacă cele repartizate sunt insuficiente.**

**Pe de altă parte, am constatat că aceste aspecte negative privind plata drepturilor salariale își au izvorul într-o reglementare defectuoasă a Legii nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, precum și a Legii nr. 286/2010 a bugetului de stat pe anul 2011, legi care nu specifică în mod clar, procentul asigurării finanțării acestor drepturi salariale de la bugetul de stat, respectiv din bugetul local.**

**Din cauza acestei ambiguități, primăriile nu au considerat o prioritate asigurarea din bugetul local a coplății acestor drepturi salariale, așteptând sumele de la bugetul de stat.**

În acest context, în temeiul dispozițiilor art. 59 din Constituția României și ale art. 13 lit. c), art. 21 și art. 23 din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, Avocatul Poporului a emis **Recomandarea nr. 4/2011** referitoare la respectarea dreptului la muncă și protecția socială a muncii, respectiv respectarea dreptului la un nivel de trai decent. Astfel, Primarul orașului Strehaia urmează ca, în exercitarea atribuțiilor conferite de legislația în vigoare, să dispună examinarea cu profesionalism a cererilor ce au ca obiect plata asistenților personali și a indemnizațiilor de însoțitor acordate persoanelor cu handicap, în vederea respectării dreptului la un nivel de trai decent, iar Primăria, ca instituție publică, trebuie să urmărească respectarea cadrului legal prin care se reglementează plata acestor drepturi bănești cuvenite persoanelor cu handicap precum și asistenților personali ai acestora și să depună toate diligențele în vederea asigurării fondurilor necesare plăților.

**Menționăm că, astfel de cazuri au fost întâlnite în toată țara, Birourile Teritoriale ale instituției Avocatul Poporului, în special Biroul teritorial Bacău au fost sesizate cu privire la neachitarea drepturilor salariale ale asistenților personali de către primării.**

#### **IV. DISFUNCȚIONALITĂȚI ÎN ACTIVITATEA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE**

Prin cazurile prezentate, care reprezintă doar câteva exemple de încălcări ale dreptului la muncă și protecția socială a muncii, respectiv dreptului la un nivel de trai decent, dorim să atragem atenția că, în administrația publică din România există încă destul de multe sincope și disfuncționalități, printre cele mai semnificative fiind acelea care se observă în raporturile acesteia cu persoanele fizice, cu cetățenii, creându-se situații conflictuale nedorite.

Din demersurile și anchetele efectuate se desprinde o realitate tristă: **lipsa capacității administrației publice românești de a răspunde exigențelor persoanelor fizice care este una mai degrabă reactivă decât proactivă**, existând cazuri în care autoritățile administrației publice locale și funcționarii publici, sunt nesiguri, iar **capacitatea managerială de implementare a responsabilităților descentralizate nu este suficient întărită.**

Astfel, enumerăm principalele disfuncționalități constatate:

**1. Lipsa de interes a autorităților administrației publice locale în asigurarea fondurilor necesare finanțării drepturilor persoanelor cu handicap grav.**

Potrivit art. 40 alin. (1) din Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, autoritățile administrației publice au obligația să prevadă și să garanteze în bugetul anual sumele necesare din care se suportă drepturile bănești ale persoanelor cu handicap și ale asistenților personali ai acestora. Cu toate acestea, autoritățile administrației publice locale au ignorat această prevedere legală și nu au prevăzut sume suficiente la acest capitol, astfel încât de la jumătatea anului în curs nu au mai putut efectua plățile. Acest fapt a fost posibil, din cauza unei interpretări subiective, permise de ambiguitatea textului legal cuprins în art. 94 din Legea nr. 448/2006 referitor la sursele de finanțare pentru protecția persoanelor cu handicap.

## **2. Dezinformarea beneficiarilor Legii nr. 448/2006**

Pentru a justifica neplata drepturilor cuvenite persoanelor cu handicap, autoritățile administrației publice locale au transmis acestora notificări prin care au comunicat că este obligația Guvernului să asigure finanțarea acestor cheltuieli, ceea ce reprezintă o lipsă de preocupare în asigurarea funcționării unui serviciu public special de asistență socială

## **3. Necunoașterea cadrului legislativ.**

Autoritățile administrației publice locale au susținut că nu pot efectua alocări de fonduri cu destinația salarii și indemnizații pentru persoane cu handicap, din alte surse, deoarece finanțarea acestui capitol se face exclusiv din cote defalcate din taxa pe valoarea adăugată, iar efectuarea plăților din alte surse ar încălca prevederile legale în vigoare.

Din analiza cadrului legal aplicabil acestui domeniu, constatăm că prin art. 94 din Legea nr. 448/2006 se prevede că finanțarea protecției persoanelor cu handicap se realizează din:

- bugetul local al comunelor, orașelor și municipiilor;
- bugetele locale ale județelor, respectiv ale sectoarelor municipiului București;
- bugetul de stat.

Mai mult, art. 5 alin. (7) din Legea bugetului de stat pe anul 2011, prevede că pentru finanțarea cheltuielilor reprezentând drepturile asistenților personali ai persoanelor cu handicap grav sau indemnizațiile lunare, autoritățile administrației publice locale alocă pe lângă sumele defalcate din taxa pe valoarea adăugată și sume din bugetele locale ale acestora.

După cum am arătat în capitolul III al Raportului, Consiliul Local Strehaia a alocat 38.000 lei din bugetul local, sumă insuficientă însă, pentru asigurarea unei continuități în plata drepturilor salariale pentru asistenții personali, având aceeași motivație privind lipsa fondurilor și invocând așteptarea unor finanțări de la bugetul de stat.

## **IV. LACUNE LEGISLATIVE**

În contextul celor prezentate mai sus, constatăm că, deși sursele de finanțare ale protecției persoanelor cu handicap sunt reglementate prin art. 94 din Legea nr. 448/2006, nivelul contribuției bugetelor locale ale comunelor, orașelor, municipiilor, județelor, respectiv a bugetului de stat nu este prevăzut în mod expres, ceea ce constituie o lacună a legii, care a permis autorităților locale să adopte atitudinea expusă în cazurile prezentate.

## **V. PROPUNERI**

**1. Propuneri privind modificarea art. 94 din Legea nr. 448/2006, prin stabilirea procentului de contribuție proprie a autorităților administrației publice locale pentru asigurarea sumelor necesare finanțării protecției persoanelor cu handicap grav.**

Este necesară stabilirea nivelului contribuției din fiecare sursă de finanțare, prevenind astfel posibilitatea apariției unor situații similare în perioada următoare, având în vedere faptul că în cele mai multe cazuri, salariul asistentului personal sau indemnizația reprezintă singura sursă de venit a acestor persoane.

Astfel, propunem modificarea art. 94 alin. (1) lit. a), b) și c) din Legea nr. 448/2006 în următoarea formă:

„1) Protecția persoanelor cu handicap, se finanțează din următoarele surse **și în următoarele procente:**

**a) yy% din** bugetul local al comunelor, orașelor și municipiilor;

**b) xx% din** bugetele locale ale județelor, respectiv ale sectoarelor municipiului București;

**c) ww% din** bugetul de stat;”

## **2. Propuneri privind îmbunătățirea activității administrației publice locale privind protecția persoanelor cu handicap:**

- Autoritățile administrației publice au obligația aplicării dispozițiilor legale referitoare la protecția persoanelor cu handicap. Or, nerespectarea acestei obligații poate atrage răspunderea administrativă, civilă sau penală, după caz.

- Autoritățile administrației publice locale implicate trebuie să dispună examinarea cu profesionalism a cererilor ce au ca obiect plata asistenților personali și a indemnizațiilor de însoțitor acordate persoanelor cu handicap, în vederea respectării dreptului la muncă și protecția socială a muncii, respectiv dreptul la un nivel de trai decent.

- Autoritățile administrației publice locale trebuie să urmărească respectarea cadrului legal prin care se reglementează plata acestor drepturi bănești cuvenite persoanelor cu handicap precum și asistenților personali ai acestora și să depună toate diligențele în vederea asigurării fondurilor necesare plăților.

- Funcționarii publici sau salariații din cadrul administrației publice locale care au atribuții în domeniul protecției drepturilor persoanei cu handicap trebuie să beneficieze de programe de pregătire profesională continuă care să le asigure dezvoltarea competențelor profesionale.

**Avocatul Poporului,**

**Prof. univ. dr. Gheorghe IANCU**



**București, 7 decembrie 2011**