



Rezultatele cercetării privind

Copiii ai căror părinți sunt plecați la muncă în străinătate

Plecând de la apariția în mass-media a mai multor articole pe problematica copiilor ai căror părinți sunt plecați la muncă în străinătate, dar și de la numeroase sesizări din oficiu care au evidențiat vulnerabilitatea acestor copii care au fost victime ale diferitelor forme de abuz din partea celor în grija cărora au rămas, dorind să obținem date și să analizăm situația în ansamblu, respectiv creșterea nivelului de vulnerabilitate a copiilor rămași de cele mai multe ori în grija familiei extinse (bunici, unchi, mătuși, frați mai mari) și a riscurilor la care erau expuși datorită neglijării ori a diferitelor forme de abuz, mai ales în contextul actualei pandemii, Avocatul Poporului a efectuat demersuri la nivelul întregii țări pe lângă direcțiile generale de asistență socială și protecția copilului și inspectoratele școlare județene.

Scopul acestui amplu demers a fost și este acela de a identifica pe de o parte numărul real de copii care au nevoie de intervenție și monitorizare din partea statului, iar pe de altă parte de a identifica carențele sistemului, lacunele cadrului legislativ și potențialele soluții pe care le avem la îndemână, astfel încât autoritățile administrației publice locale și centrale cu competențe în protejarea drepturilor copiilor ai căror părinți sunt plecați la muncă în străinătate, să poată interveni, identifica și monitoriza situația acestei categorii de copii, cu grad crescut de vulnerabilitate în lipsa părinților, în vederea respectării principiului interesului superior al copilului care se circumscrie dreptului copilului la o dezvoltare fizică și morală normală, la echilibru socioafectiv și la viața de familie.

În acest context, ținând cont de legislația în vigoare, respectiv Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului și Hotărârea de Guvern nr. 691/2015 pentru aprobarea procedurii de monitorizare a modului de creștere și îngrijire a copilului cu părinți plecați la muncă în străinătate, precum și de informațiile transmise de autoritățile publice sesizate, **s-au descoperit o serie de deficiențe în aplicarea normelor legale, carențe ale sistemului de asistență socială și necesitatea unor modificări legislative de natură să vină în primul rând în beneficiul copiilor ai căror părinți sunt plecați la muncă în străinătate, al părinților acestora și nu în ultimul rând al tuturor autorităților implicate.**

Precizăm de asemenea că, în iulie 2016 sub îndrumarea Administrației Prezidențiale a fost alcătuit un Grup de lucru interinstituțional care a dezbătut aceeași problemă, la finalul lucrărilor întocmindu-se un raport cu constatări și propuneri, astfel cum pot acestea fi consultate pe site-ul:

https://www.presidency.ro/files/userfiles/Raportul_Grupului_de_lucru_Interinstituional_dedicat_situatiei_copiilor_cu_prinii_plecați_la_muncă_in_străinătate.pdf.

Atât din constatările Grupului de lucru interinstituțional, cât și din constatările noastre au rezultat, în continuare, o serie de deficiențe în aplicarea procedurii de monitorizare a copiilor ai căror părinți sunt plecați la muncă în străinătate deși, agențiile județene de plăți și inspecție socială au derulat campanii de informare, îndrumare, implementare și control a procedurii de monitorizare, au dispus măsuri de remediere, campanii care s-au derulat, începând cu anul 2015, în fiecare an și chiar au fost dispuse sancțiuni contravenționale.

Autoritățile cu competențe în monitorizarea situației copiilor ai căror părinți sunt plecați la muncă în străinătate sunt:

- Inspectoratele școlare județene (ISJ) prin intermediul unităților școlare și centrele județene de resurse și asistență educațională (CJRAE);
- Serviciile publice de asistență socială (SPAS) din cadrul primăriilor;
- Direcțiile generale de asistență socială și protecția copilului (DGASPC);
- Autoritatea pentru Drepturile Persoanelor cu Dizabilități, Copii și Adopții (ANDPDCA).

În contextul celor mai sus precizate, dorind să obținem date și să analizăm situația în ansamblu, au fost întreprinse, la nivelul întregii țări, demersuri scrise pe lângă autoritățile competente cu atribuții în domeniul protecției copilului, respectiv DGASPC-uri și cu atribuții de consiliere a copilului ai cărui părinți sunt plecați la muncă în străinătate, precum și a persoanei în grija căruia acesta a rămas, respectiv I.S.J-uri.

Astfel, Avocatul Poporului a solicitat DGASPC-urilor și ISJ-urilor să ne comunice:

- date statistice cu privire la numărul copiilor ai căror părinți sunt plecați la muncă în străinătate cu diferite particularități, cum ar fi de exemplu ambii părinți plecați, doar un părinte plecat sau unicul părinte plecat;

- clarificări în ceea ce privește neconcordanțele dintre cifrele furnizate de către DGASPC-uri și cele furnizate de către ISJ-uri, aspect care conduce la concluzia că serviciile de asistență socială de la nivelul UAT-urilor, aflate în coordonarea și îndrumarea DGASPC-urilor, conform Hotărârii de Guvern nr. 797/2017, anexa 1, art. 2 lit. b) și art.10 lit. e) alin. (1), nu colectează și nu transmit informații despre situația copiilor cu părinți plecați la muncă în străinătate, încălcând astfel prevederile Hotărârii de Guvern nr. 691/2015 pentru aprobarea

procedurii de monitorizare a modului de creștere și îngrijire a copilului cu părinți plecați la muncă în străinătate;

- considerentele inexistenței unei prevederi specifice pentru SPAS-uri de colectare a datelor privind copiii cu părinți plecați la muncă în străinătate nici cu privire la cei înscriși în sistemul de educație, nici cu privire la cei neînscriși în sistemul de educație (ante-preșcolari, preșcolari și școlari care nu au fost înscriși/au abandonat grădinița/școala), fiind implicită, conform Anexei 2 din Hotărârea de Guvern nr. 691/2015 pentru aprobarea procedurii de monitorizare a modului de creștere și îngrijire a copilului cu părinți plecați la muncă în străinătate și a serviciilor de care aceștia pot beneficia, precum și pentru aprobarea Metodologiei de lucru privind colaborarea dintre direcțiile de asistență socială și protecția copilului și serviciile publice de asistență socială și a modelului standard al documentelor elaborate de acestea, **doar obligația de a identifica unele categorii de copii cu părinți plecați la muncă în străinătate din afara sistemului educațional, care sunt considerați în situații de risc;**

- dificultățile cu care se confruntă sistemul de asistență socială.

Urmare demersurilor întreprinse, **s-au desprins o serie de concluzii.**

● ***Părinții omit să notifice autorităților intenția lor de a pleca la muncă în afara țării***

Marea majoritate a părinților care pleacă la muncă în străinătate **nu aduc la cunoștința autorității publice competente**, respectiv serviciului de asistență socială din cadrul primăriilor, faptul că vor fi plecați din țară și nici nu se adresează autorității judecătorești în vederea delegării autorității părintești, invocând procedurile greoaie și termenul prea lung de soluționare a cererii. Astfel, conform prevederilor legale, părintele care exercită singur autoritatea părintească sau la care locuiește copilul, care urmează să plece la muncă în străinătate, are obligația de a notifica această intenție serviciului public de asistență socială de la domiciliu, cu minimum 40 de zile înainte de a părăsi țara. Notificarea va conține, în mod obligatoriu, desemnarea persoanei care se ocupă de întreținerea copilului pe perioada absenței părinților sau tutorelui, după caz. Confirmarea persoanei în întreținerea căreia va rămâne copilul se efectuează de către instanța de tutelă. Instanța va dispune delegarea temporară a autorității părintești cu privire la persoana copilului, pe durata lipsei părinților, dar nu mai mult de un an, către persoana desemnată.

De cele mai multe ori, părinții nu doresc să se adreseze instanței de judecată în vederea delegării drepturilor părintești, deoarece declară că nu au timpul necesar preferând să meargă la notar cu scopul obținerii unui act notarial ce împuternicește persoana în grija căreia rămâne copilul să realizeze anumite demersuri în numele lor (ex. înscrierea minorilor la o formă de învățământ sau obținerea unui act medical).

Delegarea în instanță a drepturilor părintești este un proces ce durează mai mult de trei zile, timp de care părinții declară că nu dispun, că implică anumite costuri (multiplicări de acte, deplasări, traduceri ale contractelor de muncă) și resurse financiare pe care nu le au, în special cei care pleacă la muncă în străinătate fără forme legale, respectiv fără un contract de muncă.

• ***Lipsa datelor statistice care să reflecte numărul real al copiilor ai căror părinți sunt plecați la muncă în străinătate***

Cu privire la colectarea datelor care să ne prezinte amploarea fenomenului, procedura este următoarea: serviciul public de asistență socială solicită anual, în ultimul trimestru al anului, unităților școlare care funcționează pe raza lor administrativ-teritorială, date și informații cu privire la copiii ai căror părinți sunt plecați la muncă în străinătate, unitatea școlară are obligația de a comunica în 15 zile aceste date, la rândul său serviciul de asistență socială îl comunică către direcția generală de asistență socială și apoi aceste date merg către ANDPDCA.

Poate vă întrebați de ce este importantă această procedură de colectare. Răspunsul vine din ceea ce urmează să facă asistentul social ulterior, respectiv identifică copiii, merge în teren să vadă dacă părintele a respectat obligația de a notifica autoritatea publică, iar în caz contrar să întocmească o fișă de identificare a riscurilor la care poate fi supus minorul, urmând a fi monitorizat din două în două luni.

Conform datelor colectate de autoritatea competentă, **la finele lunii martie 2021 aveam un număr de 76.551 de copii ai căror părinți sunt plecați la muncă în străinătate, din care 12.669 au ambii părinți plecați, iar 9438 au unicul părinte susținător plecat.** Din nefericire, avem cumva convingerea că aceste date nu sunt reale, deoarece este o categorie importantă de copii care nu a fost inclusă, respectiv categoria 0 – 6 ani, la care se adaugă cei care au abandonat grădinița/școala, precum și lipsa garanției că cifrele furnizate de serviciile de asistență socială sunt reale.

Neconcordanțele dintre datele transmise de asistența socială și cele transmise de inspectoratele școlare (spre exemplu: într-o sesizare din oficiu care a vizat doar copii ai căror părinți sunt plecați la muncă în străinătate din județul Vaslui, DGASPC ne-a transmis un număr de 3996 copii, în vreme ce ISJ ne-a transmis un număr de 5181), provine din următoarele cauze:

- nedeclararea de către părinți a situației existente în familie la școală;
- inexistența unei prevederi specifice (spre exemplu: are obligația de a solicita) pentru serviciul de asistență socială de colectare a datelor cu privire la copiii ai căror părinți sunt plecați la muncă în străinătate, nici pentru cei înscriși în sistemul de educație, nici

cu privire la cei neînscriși în sistemul de educație, (ante-preșcolari, preșcolari și școlari care nu au fost înscriși/au abandonat grădinița/școala). În Fișa standard de monitorizare a copiilor cu părinți plecați la muncă în străinătate care se transmite către Autoritatea națională pentru persoane cu dizabilități, copii și adopții, datele solicitate nu cuprind aceste informații. Practic din lipsa acestei obligații de colectare, derivă și faptul că serviciul de asistență socială nu își va îndeplini obligațiile pe care le are ulterior identificării acestei categorii vulnerabile. Deși Legea nr. 272/2004 prevede sancțiuni contravenționale pentru neîndeplinirea atribuțiilor care îi revin asistentului social ulterior identificării copiilor cu părinți plecați la muncă în străinătate, cu toate acestea ele nu sunt de natură să determine autoritatea publică să colecteze date și să identifice minorii aflați într-o potențială situație de risc prin separarea de părinți;

- interesul acordat de autoritățile administrației publice locale identificării acestei categorii de copii este relativ redus, iar cunoașterea insuficientă a situațiilor de la nivel local, a acestor copii, generează aspecte ce conduc la încălcarea cu știință a unor drepturi ale copiilor aflați în situație de risc;
- pentru copiii instituționalizați este greu de stabilit motivul instituirii unei măsuri de protecție specială, pentru că în majoritatea cazurilor nu se poate vorbi de un motiv singular, situațiile regăsite în teren fiind mult mai complexe, iar de multe ori faptul că un părinte pleacă la muncă în străinătate se poate suprapune cu neglijarea copilului; deoarece problematica anumitor copii cu părinți plecați la muncă în străinătate este complexă, asistentul social/psihologul care lucrează cu aceste cazuri necesită o specializare axată pe această speță, în special pe modul de consiliere a copiilor, pe modul de rezolvare a conflictelor apărute în aceste familii (între părinți / părinte rămas cu copii / bunici și copii adolescenți) etc.

● ***Resursele umane reprezintă o problemă în sistemul de asistență socială, pe lângă carențele de ordin financiar și lipsa unor politici publice sociale***

În ceea ce privește neajunsurile/carențele cu care se confruntă sistemul de asistență socială în momentul actual (resurse financiare, resurse umane, politici publice sociale etc.), au fost identificate următoarele probleme:

- sectorul social se confruntă cu un deficit de personal specializat, existând primăriile care nu au asistent social, iar singura persoană care se ocupă de acest domeniu este secretarul primăriei;
- încărcarea cu alte sarcini (de registratură, secretariat sau chiar contabilitate) pentru persoanele cu atribuții de asistență socială și asistenții sociali de la nivelul primăriilor care sunt nevoite să desfășoare și alte activități decât cele specifice postului, depășește

cu mult atribuțiile din fișa postului și timpul normal de lucru sau dimpotrivă situația în care asistentul social este împiedicat de către primar să își exercite atribuțiile specifice, respectiv monitorizarea cazurilor sociale, implementarea planurilor de intervenție, efectuarea deplasărilor la domiciliile beneficiarilor de asistență socială, sesizarea autorităților competente pentru intervenția în cazuri specifice de abuz, neglijare, exploatare etc., neacordarea de zile libere pentru activitățile prestate în afara orelor de program la solicitarea organelor de cercetare penală.

- raportul inegal de personal repartizat pe domenii de activitate (de exemplu: 2-3 agenți agricoli, 5 casieri, 3 promotori locali și un singur asistent social/persoană cu atribuții de asistență socială, sau niciun asistent social, atribuțiile fiind desfășurate de bibliotecar, referentul agricol, casier sau secretar);
- asistentul social/persoana cu atribuții de asistență socială se ocupă atât de partea de asistență socială care se adresează tuturor categoriilor de beneficiari, cât și de partea de prestații sociale, iar în unele cazuri această activitate este mai mult decât copleșitoare pentru o singură persoană – spre exemplu un asistent social ar trebui să acorde o serie de servicii pentru protecția drepturilor copilului și să întocmească o serie de documente, care nu sunt puține la număr în raport de riscul cu care se confruntă un copil, dar și să se ocupe de efectuarea de anchete sociale pentru încadrarea în grad de handicap a adulților/minorilor, pentru acordarea de burse sociale, pentru a răspunde solicitărilor direcțiilor generale de asistență socială și protecția copilului, pentru instanțele de judecată în caz de divorț sau întreruperea executării pedepsei etc, dar și să se ocupe și de acordarea a diverselor forme de ajutoare (ajutor social, de încălzire cu lemne) și indemnizații ori stimulente;
- asistenții sociali/persoanele cu atribuții de asistență socială din cadrul unităților administrativ - teritoriale operează cu un număr de peste 70 de acte normative în domeniul asistenței sociale, la care se adaugă și legislația recentă promulgată ca efect al crizei pandemice de SARS-CoV-2;
- frecvențele modificări legislative în domeniul asistenței sociale și lipsa metodologiilor de implementare a actelor legislative modificate etc.

În ceea ce privește lipsa sau insuficiența personalului specializat în cadrul serviciilor sociale, aceasta are la bază următoarele motive:

- fonduri insuficiente la bugetul local;
- lipsa sau insuficiența finanțărilor externe, precum și pasivitatea autorităților în accesarea fondurilor comunitare nerambursabile pentru dezvoltarea rețelei de servicii comunitare;

- posibilități reduse de pregătire continuă și dezvoltare profesională, respectiv imposibilitatea de participare la cursuri de formare profesională, fie datorită lipsei resursei financiare, fie datorită lipsei dotărilor ori a accesului la internet;
- acces limitat la informații din domeniul asistenței sociale și la literatura de specialitate;
- condiții de muncă neatractive (volum mare de muncă, mediu stresant, salarizare neatractivă);
- atât partea de asistență socială, cât și partea de prestații sociale sunt realizate de către aceeași persoană, acolo unde există o singură persoană cu atribuții de asistență socială;
- lipsa personalului specializat disponibil pentru angajare în mediul rural;
- angajarea nu este permisă de schema de personal, deoarece în organigramă nu sunt prevăzute posturi suficiente pentru serviciile sociale, deși legislația în vigoare recomandă angajarea a ”cel puțin două persoane” în fiecare UAT;
- nu pot fi asigurate condiții atractive pentru a încuraja angajarea de personal specializat (locuința de serviciu, transport etc.), atât pentru mediul rural, cât și pentru mediul urban și nu pot fi asigurate condiții optime de lucru (spații, dotări).

PROPUNERI

1. Necesitatea constituirii unei baze de date unice cu acces securizat și pe nivele de completare, exploatare și consultare, de către instituțiile implicate în evidența și sprijinul minorilor cu părinți plecați la muncă în străinătate sau cel puțin a unei baze unice la nivelul unităților administrativ teritoriale, astfel încât toate datele să poată fi centralizate direct de către ANDPDCA și să poată fi simplificată procedura transmiterii acestor date de la bază către vârf, respectiv introducerea direct a acestor date de către unitățile școlare, SPAS-uri, DGASPC-uri și ISJ-uri.

2. Monitorizarea aplicării prevederilor legale care reglementează protecția copilului cu părinți plecați în străinătate atât de către autoritatea competentă cu atribuții în protecția drepturilor copilului, respectiv SPAS și DGASPC, cât și de cea cu atribuții de control și aplicarea sancțiunilor contravenționale (Agenția județeană pentru plăți și inspecție socială - AJPIS), astfel cum sunt acestea prevăzute de legislația specifică.

3. Monitorizarea modului și stadiului implementării prevederilor Hotărârii de Guvern nr. 691/2015 care reglementează atât procedura de monitorizare a copiilor ai căror părinți sunt plecați la muncă în străinătate pentru unitățile școlare și SPAS-uri, cât și metodologia de colaborare dintre DGASPC-uri și SPAS-uri, precum și a documentației pe care SPAS-urile trebuie să o întocmească în cazul fiecărui copil ai cărui părinți sunt plecați la muncă în

străinătate, respectiv fișele de identificare a riscurilor pentru fiecare copil în parte. În acest caz, monitorizarea urmează a se face atât de reprezentantul DGASPC-ului căruia îi este arondată unitatea administrativ – teritorială, cât și de AJPIS-ul căruia îi este arondată unitatea administrativ – teritorială.

4. Creșterea calității serviciilor de asistență socială prin centrarea pe beneficiar, prin soluționarea nevoilor și respectarea drepturilor acestuia, respectiv: numărul de asistenți sociali să fie raportat la populația cu nevoi de asistență socială din cadrul unui UAT; asistenți sociali să aibă pregătire de specialitate; salarizare atractivă; accesarea de fonduri nerambursabile destinate programelor de asistență socială; dotări corespunzătoare destinate bunei funcționări a unui serviciu de asistență socială etc.

5. Întărirea capacității UAT-urilor astfel încât să dispună de resursele umane și financiare necesare pentru a realiza evidența corectă și actuală a cazurilor copiilor cu părinți plecați la muncă în străinătate, monitorizarea acestor cazuri și pentru a realiza o intervenție adecvată în caz de nevoie.

6. Simplificarea procedurii de notificare, întrucât prin procedurile judecătorești prevăzute la art. 104 alin. (6) din Legea nr. 272/2004 prin care se arată că ”cererea se soluționează în procedură necontencioasă, potrivit Codului de procedură civilă. Soluționarea cererii de delegare a drepturilor și îndatoririlor părintești se face în termen de 3 zile de la depunerea acesteia”, sunt practic nerealizabile. Părinții vin cu o zi înaintea plecării, sunt informați despre modul cum trebuie să procedeze, dar procedura nu se finalizează nici măcar cu depunerea notificării la autoritatea locală.

De asemenea repetarea anuală a acestei proceduri, având în vedere că: „instanța va dispune delegarea temporară a autorității părintești cu privire la persoana copilului, pe durata lipsei părinților, dar nu mai mult de un an, către persoana desemnată potrivit art. 104 alin. (3)”, îngreunează iar procedura, având cazuri de părinți care au urmat procedura inițială, dar la expirarea termenului de un an, nu au repetat procedura.

În vederea facilitării procedurii de delegare a îndeplinirii, respectiv exercitării drepturilor și obligațiilor părintești, s-ar impune o modificare în sensul ca, în prima instanță această delegare să fie dispusă, în urma notificării depusă de părinte, a evaluării persoanei/ familiei printr-un act administrativ - dispoziție, emis de către primarul unității administrativ - teritoriale de la domiciliul copilului, urmând ca ulterior, instanța să constate temeinicia emiterii dispoziției și să se pronunțe cu privire la menținerea/ modificarea/ înlocuirea delegării persoanei sau a familiei la care s-au delegat drepturile, respectiv obligațiile părintești, precum și întinderea acestor drepturi și obligații.

7. Crearea și dezvoltarea la nivel național și local a unui sistem de monitorizare a beneficiarilor de servicii sociale (atât de la furnizori publici, cât și de la furnizori privați). Deoarece în prezent UAT - urile nu dispun de acest instrument de lucru, colectarea datelor se realizează cu dificultate, nu sunt exacte și de multe ori redundante.

8. Modificarea în cuprinsul Hotărârii de Guvern nr. 691/2015 a următoarelor aspecte:

- mențiunea potrivit căreia, delegarea se poate prelungi la expirarea termenului pentru care s-a pronunțat inițial, fără parcurgerea întregii proceduri, în regim de urgență, astfel încât să nu existe perioade lungi în care copilul nu are reprezentant legal;

- prevederi clare în ceea ce privește excepțiile, respectiv situațiile în care nu este necesară notificarea (exemplificăm situația în care copilul locuiește în mod statornic cu unul dintre părinți, iar cel cu care nu locuiește în mod statornic pleacă la muncă în străinătate sau situația în care copilul locuiește cu ambii părinți și în străinătate pleacă doar unul dintre ei);

- extinderea posibilității de delegare și către alte persoane decât rudele până la gradul al IV -lea, respectiv persoanele față de care copilul a dezvoltat legături de atașament (nași de botez, prieteni de familie apropiați etc.);

- este necesară revenirea asupra legislației, astfel încât instrumentele de colectare a datelor să fie distincte pentru fiecare tip de date solicitate sau să fie elaborat un instrument unic pentru toate datele solicitate, precum și perioadele de raportare să fie identice și unitare pentru toate entitățile implicate, în vederea unei colectări eficiente a datelor solicitate.

8. Uniformizarea legislației pentru toate instituțiile abilitate și cu competențe în domeniul asistenței sociale pentru a exista o coerență în modalitatea de aplicare și o simplificare a procedurilor, astfel încât activitatea asistentului social să fie nu doar eficient, dar și eficace, respectiv să facă nu doar lucrurile care trebuie, ci și cum trebuie.

În contextul celor mai sus expuse, Avocatul Poporului va întreprinde în continuare demersuri în vederea clarificării aspectelor identificate și la nivelul autorităților centrale competente cu gestionarea acestei problematice.

Rezultatul prezentei cercetări va fi transmis: Ministerului Justiției, Ministerului Familiei, Tineretului și Egalității de Șanse, Comisiei pentru drepturile omului, culte și problemele minorităților naționale, Comisiei pentru sănătate și familie, Comisiei juridice, de disciplină și imunități din Camera Deputaților, Comisiei juridice, de numiri, disciplină, imunități și validări, Comisiei pentru muncă, familie și protecție socială, Comisiei pentru drepturile omului, egalitate de șanse, culte și minorități din Senat, Autorității pentru Drepturile Persoanelor cu Dizabilități, Copii și Adopții, Direcțiilor generale de asistență socială și protecția copilului, Inspectoratelor școlare județene și Agențiilor județene pentru plăți și inspecție socială.