

NOTA DE FUNDAMENTARE

la proiectul hotărârii Guvernului pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 129/2010 cu privire la aprobarea Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a serviciului social de reabilitare a victimelor violenței în familie

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ

Proiectul hotărârii Guvernului pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 129/2010 cu privire la aprobarea Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a serviciului social de reabilitare a victimelor violenței în familie a fost elaborat de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ

2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ

Prin angajamentul de punere în aplicare a Agendei de Dezvoltare Durabilă axată pe 17 obiective de dezvoltare durabilă, Republica Moldova, alături de cele 192 de stat membre ale Națiunilor Unite, s-a angajat să promoveze drepturile omului și egalitatea de gen, consolidarea capacităților instituționale de guvernare, îmbunătățirea accesului la muncă decentă, îmbunătățirea serviciilor și infrastructurii locale, inclusiv educație, sănătate, asistență socială și promovarea dezvoltării rezistente la schimbări climatice, fără a lăsa pe nimeni în urmă.

Printre prioritățile de implementare, Republica Moldova și-a propus să asigure atingerea Țintelor 5.2, 16.1, prin reducerea în mod semnificativ a tuturor formelor de violență și îmbunătățire a răspunsului statului la cazurile de violență, inclusiv prin promovarea politicilor de consolidare a segmentului de asistență și protecție, menite să prevină și să protejeze persoanele împotriva oricărei forme de violență.

Odată cu ratificarea Convenției Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice (Convenția de la Istanbul), care a intrat în vigoare la 1 mai 2022, se impune necesitatea ajustării cadrului normativ care ar asigura prestarea serviciilor bine definite și conforme unor standarde minime.

În circumstanțele în care Republica Moldova și-a asumat mai multe angajamente ce țin de integrarea europeană, perfecționarea cadrului normativ în domeniul asistenței și protecției victimelor violenței în familie este iminentă. Astfel, urmează să fie efectuate ajustări care să țină cont de prevederile actelor normative adoptate după anul 2010, standardelor de calitate în domeniul asistenței și protecției victimelor violenței promovate de Consiliul Europei, precum și bunelor practici înregistrate la nivel național de către prestatorii de servicii.

Modificările propuse răspund și la dificultățile identificate în activitatea prestatorilor de servicii de reabilitare a victimelor violenței în familie, inclusiv sub aspect de aplicare a standardelor minime de calitate. Astfel, modificările inițiate vor face față provocărilor în procesul de administrare, dar și în asigurarea calității serviciilor pentru victime, inclusiv prin prisma Convenției de la Istanbul.

Alinierea cadrului normativ privind prestarea serviciilor sociale oferite victimelor violenței în familie la standardele internaționale, la bunele practici și la lecțiile învățate privind aplicarea standardelor minime de calitate, se încadrează în Obiectivul general 2 al Planului de Acțiuni de implementare a Programului național privind prevenirea și combaterea violenței față de femei și a violenței în familie pentru anii 2023-2027. Normele reconsiderate vor asigura consolidarea mecanismului de protecție și asistență pentru victimele violenței în familie printr-o abordare multidisciplinară și integrată, fapt ce va contribui la o protecție sporită a acestor categorii de beneficiari de servicii sociale.

2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative

Cadrul normativ actual privind organizarea și funcționarea serviciilor sociale destinate victimelor violenței în familie este reglementat de Hotărârea Guvernului nr. 129/2010 privind aprobarea Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a serviciului social de reabilitare a victimelor violenței în familie și de Hotărârea Guvernului nr. 1200/2010 privind aprobarea Standardelor minime de calitate privind serviciile sociale prestate victimelor violenței în familie.

Analizele recente efectuate de Ministerul Muncii și Protecției Sociale, inclusiv „Analiza rapidă pentru îmbunătățirea reglementării serviciilor pentru victimele violenței în familie”, au relevat multiple neconcordanțe și limitări în aplicarea cadrului existent. În prezent, standardele pun accent preponderent pe aspecte administrative, fără a include indicatori de rezultat, criterii de performanță și mecanisme clare

de monitorizare a calității serviciilor. Totodată, lipsesc prevederi privind evaluarea satisfacției beneficiarilor, reintegrarea socială a victimelor și formarea continuă a personalului.

Procedurile de admitere în serviciile de reabilitare rămân birocratizate, ceea ce întârzie accesul victimelor la protecție imediată. Lipsa unei proceduri clare pentru plasamentul de urgență contravine spiritului Legii nr. 45/2007 cu privire la prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței în familie și limitează intervenția rapidă în cazurile de violență psihologică, economică sau digitală.

Deși Republica Moldova dispune de 10 servicii specializate pentru reabilitarea victimelor violenței în familie finanțate din bugetul de stat, cu o capacitate totală de 201 locuri, gradul de acoperire este insuficient. În anul 2024, 727 de persoane au beneficiat de servicii de plasament și de zi, în timp ce aproximativ 4700 de victime erau în evidența asistenților sociali comunitari. În prima jumătate a anului 2025 au fost raportate 3848 de cazuri de violență, dintre care doar 441 de victime au beneficiat efectiv de plasament. Această disproporție semnificativă indică un decalaj între nevoia reală și capacitatea sistemului de a oferi protecție efectivă.

De asemenea, se constată lipsa infrastructurii adaptate pentru persoanele cu dizabilități, insuficiența serviciilor de zi și absența echipelor mobile pentru intervenții în teritoriu, ceea ce afectează în special victimele din mediul rural. Practicile de management de caz sunt neuniforme, iar lipsa unui sistem informațional integrat generează întârzieri în documentare, raportare și coordonare interinstituțională.

Lipsa unui mecanism de supervizare profesională și de control al calității reduce eficiența intervențiilor. În același timp, formarea specialiștilor și evaluarea performanței serviciilor nu se bazează pe standarde unificate și măsurabile.

În acest context, se impune revizuirea și actualizarea cadrului normativ existent, prin modificarea Regulamentului-cadru și a Standardelor minime de calitate aferente Serviciului social de reabilitare a victimelor violenței în familie, în vederea alinierii acestora la cerințele Convenției de la Istanbul, ale Directivei (UE) 2024/1385 a Parlamentului European și a Consiliului din 14 mai 2024 privind combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice, astfel încât să fie asigurată o abordare integrată, multidisciplinară și centrată pe victimă.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Proiectul hotărârii Guvernului urmărește revizuirea și modernizarea cadrului normativ aplicabil Serviciului social de reabilitare a victimelor violenței în familie, prin modificarea Hotărârii Guvernului nr. 129/2010 și abrogarea Hotărârii Guvernului nr. 1200/2010, în scopul alinierii acestora la cerințele Convenției de la Istanbul, Directivei (UE) 2024/1385 și Programului Național privind prevenirea și combaterea violenței față de femei și a violenței în familie (2023 - 2027).

Principalele elemente de noutate vizează:

- Definirea unitară a serviciului ca structură complexă, care include componente de zi și de plasament, cu funcționare continuă (24/7), orientată spre protecție imediată și reabilitare pe termen mediu și lung;
- Simplificarea procedurii de admitere și introducerea plasamentului de urgență, cu completarea ulterioară a dosarului în termen de trei zile;
- Stabilirea etapelor managementului de caz - evaluare rapidă a nevoilor, plan individualizat de asistență, monitorizare post-plasament timp de 12 luni - și definirea clară a rolurilor în echipa multidisciplinară;
- Introducerea indicatorilor de rezultat și a criteriilor de calitate pentru evaluarea eficienței serviciilor și satisfacției beneficiarilor;
- Diversificarea gamei de servicii, inclusiv servicii de zi, echipe mobile;
- Asigurarea accesibilității pentru persoanele cu dizabilități, prin admitere necondiționată și posibilitatea transferului între centre adaptate nevoilor specifice;
- Instituirea mecanismelor de management al calității, care includ planuri și rapoarte anuale de activitate, evaluări periodice, supervizare profesională și audit intern;
- Stabilirea necesității de a elabora un manual operațional pentru asigurarea gestionării etapizate și complexe a cazurilor;
- Consolidarea cooperării interinstituționale între servicii, poliție, sănătate, educație și societatea civilă, în scopul asigurării unui răspuns coordonat și eficient la cazurile de violență.

Prin aceste modificări, serviciile de reabilitare devin mai accesibile, eficiente și sensibile la nevoile fiecărei victime, contribuind la uniformizarea practicilor la nivel național, la creșterea calității intervențiilor și la consolidarea încrederii în sistemul de protecție socială.

3.2. Opțiunile alternative analizate și motivele pentru care acestea nu au fost luate în considerare

Neaplicabil.

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public

Implementarea proiectului va avea un impact pozitiv semnificativ asupra sectorului public, prin consolidarea cadrului instituțional și a capacităților autorităților responsabile de furnizarea și monitorizarea serviciilor destinate victimelor violenței în familie.

Revizuirea cadrului normativ va permite o organizare mai clară și funcțională a serviciului, prin procese interne standardizate, criterii de calitate măsurabile și indicatori de rezultat care vor orienta activitatea spre atingerea obiectivelor concrete de reabilitare și reintegrare.

Personalul serviciului va beneficia de un cadru unitar de activitate, cu roluri profesionale clar definite, proceduri transparente de admitere și evaluare a beneficiarilor, precum și mecanisme de coordonare interdisciplinară menite să asigure continuitatea intervențiilor și protecția sporită a victimelor.

Noile standarde vor contribui la îmbunătățirea managementului de caz, la digitalizarea proceselor și la consolidarea unei culturi organizaționale bazate pe calitate, etică profesională și respectarea confidențialității.

În același timp, actualizarea cerințelor privind formarea și supervizarea continuă a specialiștilor va conduce la dezvoltarea competențelor profesionale și la creșterea eficienței în furnizarea asistenței psihosociale, juridice și de reintegrare.

În ansamblu, proiectul va determina modernizarea funcționării serviciilor specializate și va spori gradul de protecție și siguranță a victimelor violenței în familie.

4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative

Implementarea modificărilor propuse se va realiza fără solicitarea de alocări bugetare suplimentare, prin utilizarea eficientă a resurselor existente și cu sprijinul partenerilor de dezvoltare internaționali.

În anul 2024, finanțarea celor 10 servicii specializate pentru victimele violenței în familie a fost de 19 353,3 mii lei din bugetul de stat. Pentru perioada 202 – 2026, cheltuielile planificate pentru menținerea funcționalității acestor servicii vor fi de 18 685,2 mii lei și, respectiv, 18 778,6 mii lei, în cadrul limitelor bugetare aprobate.

Totodată, în cadrul Planului de Creștere 2025 – 2027 este prevăzută o alocare de 60 000,0 mii lei pentru extinderea și modernizarea serviciilor de plasament. Partenerii de dezvoltare (UN Women, UNFPA, OIM, Consiliul Europei) vor fi implicați în instruiți, lucrări de reparații și dotări tehnice.

4.3. Impactul asupra sectorului privat

Proiectul are un impact indirect, dar pozitiv asupra sectorului privat, întrucât Legea nr. 123/2010 privind serviciile sociale permite ca acestea să fie prestate nu doar de prestatori publici, ci și de prestatori privați acreditați. Prin clarificarea standardelor și a criteriilor de calitate, se creează condiții echitabile de participare pentru prestatorii privați care furnizează servicii specializate pentru victimele violenței în familie.

4.4. Impactul social

Impactul social al proiectului este semnificativ și preponderent pozitiv, contribuind la creșterea nivelului de protecție, siguranță și reabilitare a victimelor violenței în familie. Actualizarea standardelor și procedurilor va facilita accesul rapid și sigur al victimelor la servicii, inclusiv prin introducerea mecanismului de plasament de urgență și a procedurii de admitere imediată.

Prin extinderea gamei de servicii – inclusiv servicii de zi, echipe mobile și programe specializate pentru violența digitală, economică și psihologică – se va asigura o asistență diversificată și adaptată nevoilor reale ale beneficiarilor, în special femeilor, cuplurilor mamă-copil și persoanelor cu dizabilități.

Proiectul contribuie, de asemenea, la reducerea riscului de revictimizare, la creșterea încrederii în autoritățile publice și la îmbunătățirea șanselor de reintegrare socială și profesională a victimelor. Pe termen lung, aceste efecte vor conduce la scăderea incidenței cazurilor de violență și la consolidarea coeziunii sociale în comunități.

4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal

Proiectul nu introduce noi forme de prelucrare a datelor cu caracter personal, ci consolidează măsurile existente de confidențialitate și securitate a acestora.

4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen

Proiectul are un impact direct asupra promovării egalității de gen și a echității sociale, având ca grup-țintă principal femeile victime ale violenței, inclusiv pe cele cu vulnerabilități multiple. Măsurile propuse vor asigura condiții egale de acces la servicii, indiferent de sex, vârstă, dizabilitate, etnie sau statut socio-economic.

Totodată, noile standarde consolidează aplicarea principiilor nediscriminării și a unei abordări sensibile la gen în toate etapele intervenției – de la admitere și consiliere până la reabilitare și reintegrare socială.

4.5. Impactul asupra mediului

Proiectul nu are efecte asupra mediului, nefiind implicate activități cu impact ecologic.

4.6. Alte impacturi și informații relevante

Implementarea modificărilor propuse va sprijini modernizarea proceselor administrative, reducerea birocrăției și creșterea eficienței instituționale prin digitalizarea raportării și utilizarea sistemelor informaționale integrate.

Totodată, se va consolida cooperarea intersectorială, prin integrarea datelor între autoritățile din domeniul asistenței sociale, sănătății și ordinii publice, ceea ce va permite monitorizarea mai precisă a evoluției cazurilor și a rezultatelor obținute.

Proiectul va avea, de asemenea, un impact pozitiv asupra imaginii Republicii Moldova, prin alinierea la standardele europene și consolidarea angajamentelor asumate în procesul de integrare în Uniunea Europeană.

5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE

5.1. Măsurile normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională

Proiectul propus include ajustări ale cadrului normativ național pentru a asigura transpunerea Directivei (UE) 2024/1385 a Parlamentului European și a Consiliului din 14 mai 2024 privind combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice.

Aceste ajustări vizează:

- Îmbunătățirea standardelor minime clare privind protecția și asistarea victimelor violenței domestice și violenței împotriva femeilor;
- Stabilirea unor proceduri eficiente de admitere, plasament și reintegrare socială a victimelor;
- Consolidarea mecanismelor de prevenire, monitorizare și raportare a cazurilor de violență;
- Asigurarea formării continue și supervizării profesionale a personalului;
- Garantarea respectării principiului egalității de gen și nediscriminării în toate etapele intervenției.

5.2. Măsurile normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE

Pentru a asigura aplicarea efectivă a legislației europene, proiectul prevede:

- Modificarea Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a Serviciului social de reabilitare a victimelor violenței în familie;
- Actualizarea Standardelor minime de calitate pentru serviciile sociale destinate victimelor violenței în familie;
- Introducerea unor mecanisme clare de coordonare interinstituțională și cooperare între autoritățile responsabile (asistență socială, sănătate, ordine publică, justiție);
- Stabilirea unui sistem de monitorizare și raportare care să permită evaluarea periodică și a rezultatelor pentru beneficiari;
- Alinierea procedurilor interne la cerințele UE privind protecția datelor, confidențialitatea și respectarea drepturilor victimelor.

Astfel, proiectul creează cadrul juridic intern necesar pentru aplicarea coerentă și eficientă a legislației UE, asigurând protecția sporită a victimelor și respectarea angajamentelor asumate de Republica Moldova în procesul de integrare europeană.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ

În conformitate cu prevederile Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul a fost supus unui amplu proces de consultare publică și profesională, desfășurat în mai multe etape.

La data de 15 octombrie 2025 anunțul privind inițierea elaborării proiectului hotărârii Guvernului a fost publicat pe platforma guvernamentală - <https://particip.gov.md/ro/document/stages/anunt-privind-initierea-elaborarii-proiectului-hotararii-guvernului-pentru-modificarea-hotararii-guvernului-nr-1292010-cu-privire-la-aprobarea-regulamentului-cadru-de-organizare-si-functionare-a-serviciului-social-de-reabilitare-a-victimelor-violentei-in-familie/15309>, fiind oferită posibilitatea tuturor părților interesate să prezinte propuneri și recomandări.

În perioada iulie - decembrie 2023, Ministerul Muncii și Protecției Sociale a organizat o serie de consultări tematice cu participarea prestatorilor de servicii specializate pentru victimele violenței în familie, reprezentanților societății civile, organizațiilor internaționale și autorităților locale.

La 21 iulie 2023, a avut loc evenimentul public „Alinierea cadrului normativ privind prestarea serviciilor sociale oferite victimelor violenței în familie la standardele internaționale și la bunele practici”, în cadrul căruia au fost validate principalele concluzii ale „Analizei rapide privind îmbunătățirea reglementării serviciilor pentru victimele violenței în familie”, realizată cu suportul UN Women Moldova.

Ulterior, în decembrie 2024, au fost organizate două runde suplimentare de consultări cu participarea serviciilor publice de reabilitare și a organizațiilor neguvernamentale active în domeniul asistenței victimelor violenței. Propunerile rezultate din aceste discuții au fost analizate și integrate în versiunea consolidată a proiectului.

Proiectul urmează, de asemenea, să fie supus procedurilor de avizare interinstituțională, conform cadrului legal în vigoare, inclusiv expertizei anticorupție și juridice, înainte de a fi înaintat spre aprobare în Guvern.

Procesul de elaborare și consultare a asigurat o participare largă, transparentă și incluzivă, garantând că proiectul reflectă nevoile reale ale serviciilor din teritoriu și se aliniază standardelor internaționale de calitate și protecție a victimelor violenței în familie.

7. Concluziile expertizelor

8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent

Proiectul încorporează standardele minime de calitate în cadrul Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a serviciului social de reabilitare a victimelor violenței în familie, astfel:

- Se modifică denumirea Hotărârii pentru a include explicit standardele minime de calitate;
- Punctul 1 al Hotărârii este redactat nou, aprobând concomitent Regulamentul-cadru și Standardele minime de calitate ca acte normative complementare;
- Se abrogă anexa veche a Hotărârii Guvernului nr. 129/2010 și Hotărârea Guvernului nr. 1200/2010 privind standardele minime, evitând suprapunerea și neconcordanțele;
- Ministerul Muncii și Protecției Sociale va aproba un manual operațional care va detalia procedurile de aplicare a Regulamentului și standardelor minime, asigurând alinierea la cadrul legal existent și la bunele practici internaționale.

Prin aceste modificări, actul normativ se integrează în sistemul legislativ național existent, consolidând cadrul juridic aplicabil serviciilor sociale pentru victimele violenței în familie și eliminând reglementările redundante sau neactualizate.

9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ

Pentru punerea în aplicare a proiectului se vor lua următoarele măsuri:

- 1) Elaborarea și aprobarea manualului operațional pentru gestionarea cazurilor, care va detalia procedurile de admitere, evaluare, protecție și reintegrare a victimelor, conform standardelor minime;
- 2) Informarea și instruirea personalului serviciilor sociale privind noile proceduri, standarde de calitate și mecanisme de supervizare și monitorizare;
- 3) Asigurarea controlului și monitorizării implementării hotărârii de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale;
- 4) Integrarea noilor standarde și proceduri în sistemele informaționale existente pentru a facilita raportarea, evaluarea performanței și coordonarea interinstituțională;
- 5) Organizarea de sesiuni de comunicare și informare pentru beneficiari și părțile interesate privind accesul la servicii și aplicarea standardelor minime;