

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului legii cu privire la protecția socială suplimentară a unor categorii de cetățeni domiciliați în localitățile din stînga Nistrului ale raionului Dubăsari

(înregistrat în Parlament cu numărul 173 din 12 Mai 2014)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a vulnerabilității proiectului legii cu privire la protecția socială suplimentară a unor categorii de cetățeni domiciliați în localitățile din stînga Nistrului ale raionului Dubăsari prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este un grup de deputați în Parlament, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

Notăm că, obiectul de reglementare al proiectului de lege îl constituie protecția socială suplimentară a unor categorii de cetățeni în localitățile din stînga Nistrului, raionul Dubăsari. În conformitate cu prevederile art.72 alin.(3) lit.j) din Constituție, prin lege organică se reglementează regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele și protecția socială. În consecință, proiectul de lege se încadrează în categoria legilor organice.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Reieșind din nota informativă și din conținutul proiectului de lege, scopul acestuia este de a spori gradul de protecție socială a unor categorii de cetățeni în localitățile din stînga Nistrului, din raionul Dubăsari (com. Cocieri (satele Cocieri și Vasilievca), com. Corjova (satele Corjova și Mahala), com. Coșnița (satele Coșnița și Pohrebea), com. Malovata Nouă (satele Malovata Nouă și Roghi), satul Doroțcaia, satul Pîrîta).

Proiectul de lege prevede acordarea unei compensații lunare bănești pentru beneficiarii de pensii de asigurări sociale de stat în cuantum de la 300 la 500 de lei, în funcție de categoria beneficiarilor de pensii.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Deși autorul, în nota informativă, subliniază finalitățile urmărite la elaborarea proiectului, enumeră principalele prevederi ale proiectului și elementele noi, totuși, nota informativă nu conține toate elementele unei fundamentări necesare proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.20 din Legea privind actele legislative nr.780/2001.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate, în mod obligatoriu Guvernului, să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ.

Totodată, dosarul de însoțire trebuia să conțină Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate. Toate aceste cerințe sunt expres prevăzute în Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001, Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea 797-XIII din 02.04.1996, Hotărîrea Guvernului nr.190 din 21.02.2007. Din lipsa informațiilor, nu cunoaștem dacă autorii au realizat sau nu aceste cerințele legale.

Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Astfel, nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară, însă acest lucru era necesar, deoarece proiectul presupune cheltuieli financiare majore. Conform prevederilor din proiect se propune acordarea unei compensații lunare bănești pentru beneficiarii din stînga Nistrului, raionul Dubăsari în cuantum de la 300 la 500 de lei. De remarcat că, actualmente acești beneficiari dispun de alocație lunară de stat ce variază de la 100 la 200 lei. Deci, proiectul de lege prevede majorarea cuantumului acestor sume, ceea ce implică presupune cheltuieli financiare.

Înșuși autorul menționează în nota informativă costul estimativ al proiectului de lege, pe care îl apreciază la circa 1,5 mln lei lunar. În calitate de surse de finanțare autorul face referire la bugetul de stat, la încasările suplimentare la bugetul de stat din contul modificărilor operate la politica fiscală din acest an (achitarea mai grabnică a impozitelor, accizele mai mari la autovehicule cu capacitatea mare a motorului, etc.).

O asemenea estimare aproximativă, cu trimitere la posibile surse de finanțare, nicidecum nu se încadrează într-o fundamentare economico-financiară complexă, bazată pe o analiză detaliată și calcule cu cifre de referință.

În acest context, reiterăm necesitatea unei analize economico-financiare (argumentate), ca parte componentă a unui proiect de lege, de care, însă subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu fac uz în argumentarea opțiunilor legislative propuse. Promovarea proiectului de lege fără o analiză economică argumentată, indică asupra faptului că, se încearcă evitarea barierelor suplimentare în procesul de adoptare al legii, ceea ce nu aduce nici un beneficiu procesului de legiferare și interesului public.

Rezumînd cele constatate mai sus, subliniem faptul că, în lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea inițiativei legislative, întreg procesul legislativ este perturbat și, drept consecință, Parlamentul nu dispune de tot setul de documente necesare pentru a-și îndeplini eficient sarcina sa legislativă. Or, nota informativă și documentele necesare a fi anexate la dosar, cum ar fi avizul obligatoriu al Guvernului; avizele ministerelor și altor autorități de specialitate; avizul Centrului Național Anticorupție; fundamentarea economică cu calcule economice reale; declarația de compatibilitate a proiectului cu legislația UE; tabelul de concordanță a consultărilor cu societatea civilă, etc., sunt tot atît de importante ca și proiectul de lege, pentru ca societatea și deputații să cunoască domeniul propus reglementărilor și să ia o decizie în cunoștință de cauză.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

Drepturi si libertăți social-economice:

Dreptul la asistență și protecție socială (art.47 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată suficient. Proiectul de act legislativ supus expertizei este plasat pe site-ul Parlamentului. În contextul în care proiectul de lege a fost înregistrat pe data de 12.05.2014 și pînă în prezent nu a fost examinat de Plenul Parlamentului, considerăm că este

respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

7. Respectarea principiului participării este asigurată suficient. Reieșind din prevederile art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239 din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional.

Din lipsa informațiilor și neidentificarea sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, putem presupune că, societatea civilă, pînă la înregistrarea proiectului de lege în Parlament, nu a participat la elaborarea și examinarea acestuia.

În conformitate cu prevederile art. 49/1 din Regulamentul Parlamentului, comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional. Totodată, comisia permanentă sesizată în fond dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional. Din moment ce proiectul de lege a fost plasat pe pagina web a Parlamentului, societatea civilă are posibilitatea de a participa la examinarea acestuia și de a face recomandări.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată insuficient. Proiectul de lege nu conține prevederi exprese, ce se referă la posibilitatea persoanelor de a solicita de la autoritățile publice oferirea de argumente și de explicații pentru justificarea deciziilor și acțiunilor, precum și la posibilitatea persoanelor de a aplica o sancțiune autorităților publice pentru performanțe slabe.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. Prevederile proiectului de lege dezvoltă dreptul la asistență și protecție socială garantat de art.47 din Constituție. Astfel, potrivit acestuia: (1) statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea, lui și familiei lui, cuprinzînd și serviciile sociale necesare și (2) cetățenii au dreptul la asigurare în caz de: șomaj, boală, invaliditate, văduvie, bătrînețe sau în celelalte cazuri de pierdere a mijloacelor de subzistență, în urma unor împrejurări independente de voința lor.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ dezvoltă legislația corelativă. Proiectul de lege, în mare parte, dezvoltă prevederile legii nr.1591 din 26.12.2002 privind protecția socială suplimentară a unor beneficiari de pensii, stabilite în sistemul public de asigurări sociale. Mai detaliat despre acest aspect ne referim în pct.16 al prezentului raport de expertiză.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standardelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform parțial standardelor internaționale. Acest proiect de lege are ca finalitate sporirea protecției sociale suplimentare unor categorii de beneficiari, ceea ce corespunde standardelor și aspirațiilor normelor internaționale. În acest sens, art.25 din Declarația Universală a Drepturilor Omului prevede expres că, orice om are dreptul la un nivel de trai care să-i asigure sănătatea și bunăstarea lui și familiei sale, cuprinzînd hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare; el are dreptul la asigurare în caz de șomaj, boala, invaliditate, văduvie, bătrînețe sau în celelalte cazuri de pierdere a mijloacelor de subzistență, în urma unor împrejurări independente de voința sa. Mama și copilul au dreptul la ajutor și ocrotire deosebite. Toți copiii, fie ca sunt născuți în cadrul căsătoriei sau în afara acesteia, se bucură de aceeași protecție socială.

La fel și Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene consacră în art.34 dreptul de acces la prestațiile de securitate socială și la serviciile sociale care acordă protecție în caz de maternitate, boală, accident de muncă, dependență de alte persoane sau bătrînețe, precum și în caz de pierdere a locului de muncă, în conformitate cu normele stabilite de dreptul Uniunii Europene și de legislațiile și practicile

naționale.

Tot aici sunt relevante prevederile art. 2 alin. 1 al Pactului internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, prin care Republica Moldova s-a angajat să acționeze „atît prin propriul său efort, cît și prin asistență și cooperare internațională, folosind la maximum resursele sale disponibile pentru ca exercitarea deplină a drepturilor recunoscute de Pact să fie asigurată progresiv prin toate mijloacele adecvate, inclusiv prin adoptarea de măsuri legislative”. Deci, prevederea relatată a tratatului obligă statul să depună toate eforturile pentru exercitarea drepturilor sociale garantate de Pact. Aceste eforturi, însă, urmează a fi raportate la posibilitățile economice și financiare ale statului.

Ca remarcă notăm că, autorul proiectului de lege nu face nici o referință la reglementările corespondente ale legislației comunitare, la standardele internaționale și nu conține nici o analiză comparativă privind experiența altor țări în domeniul reglementat.

Reieșind din cele sus-menționate considerăm că, autorul nu a analizat standardele internaționale/comunitare privind domeniul reglementat de prezentul proiect, nu face referire la existența unor asemenea standarde, ceea ce poate afecta calitatea întregului proiect de lege.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ este conform parțial jurisprudenței Curții Constituționale. Jurisprudența Curții Constituționale este bogată în ceea ce privește examinarea constituționalității prevederilor legale ce se referă la drepturi sociale, asigurări sociale și protecție socială. În acest context, proiectul dat de lege sub anumite aspecte este conform jurisprudenței Curții Constituționale, iar sub alte aspecte contravine acesteia.

În speță, proiectul de lege examinat are ca scop asigurarea drepturilor sociale, precum și majorarea cuantumului prestațiilor sociale unor categorii de beneficiari din localitățile din sînga Nistrului, din raionul Dubăsari.

În acest sens, Curtea Constituțională în Hotărîrea nr.27 din 20.12.2001 a menționat următoarele:

"...42. Curtea reține că un atribut al statului de drept constituie caracterul său social, cunoscut în doctrină sub denumirea de stat-providențial (Welfare State). Art.1 din Constituție, printre caracterelor de bază ale statului Republica Moldova, nu consacră expres caracterul său social, însă el decurge din art.126, care stipulează bazele economiei: „Economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială [...]”.

43. Caracterul social al statului presupune instituirea unui sistem politic, care ar permite adoptarea unor măsuri adecvate pentru redistribuirea bunurilor conform principiilor echității sociale, astfel încît toți membrii societății să posede un minim garantat de asigurare socială conform art.47 din Constituție. În acest context, Curtea reiterează concluzia expusă în Avizul nr.1 din 17.03.1997 asupra proiectului de lege privind modificarea unor articole din Constituția Republicii Moldova despre obligația constituțională a statului de a lua măsuri adecvate pentru asigurarea necesităților vitale ale cetățenilor săi, inclusiv în situații excepționale.

44. Curtea apreciază că volumul asistenței sociale acordate de stat pentru satisfacerea nevoilor sociale ale persoanei, ce decurg din dreptul concret, este dependent atît de resursele economice și financiare ale statului, cît și de contribuțiile persoanei la fondul de asigurări sociale. Or, este evidentă și justificată diferența garanțiilor sociale ce există între statele cu diferite niveluri de dezvoltare economică.

45. Concluziile enunțate permit Curții Constituționale să constate că Legea Supremă nu garantează persoanelor un nivel concret de asigurare socială. Volumul de asigurare socială a persoanei peste minimul necesar, din care fac parte pensiile acordate în condiții speciale, poate fi modificat cu titlu de excepție în funcție de mijloacele bugetului asigurărilor sociale de stat și ale bugetului de stat.

46. În acest sens, Curtea reiterează poziția expusă în Hotărîrea nr. 9 din 3 martie 1997, conform căreia „statul, urmărind asigurarea unui nivel de trai decent pentru diferitele categorii ale populației, reiese din condițiile economice existente și stabilește mecanisme, care să asigure măsuri de protecție socială reală”. O concluzie asemănătoare a enunțat Curtea Constituțională în Hotărîrea nr.10 din 2 iunie 2009: „acordarea acestora (a suplimentelor la pensie) a fost o opțiune a legiuitorului și depinde de capacitatea financiară a statului”.

56. Curtea reține că statul dispune de o marjă largă de apreciere în domeniul drepturilor sociale, iar drepturile prevăzute de art. 47 din Constituție nu garantează cuantumul exact al acestora, inclusiv al pensiei...".

Constatări similare găsim și în Hotărîrea Curții Constituționale nr.5 din 10.04.2012:

"...25. implementarea prevederilor legale nu poate fi în conflict cu principiile constituționale, astfel încât normele legale relevante nu pot nega și nici stinge drepturile sociale garantate constituțional. Astfel, la punerea în aplicare a dispozițiilor constituționale ce garantează drepturile sociale, legiuitorul trebuie să respecte articolul 54 alin.(4) din Constituție, care prevede că, la angajarea dispozițiilor referitoare la restrângerea drepturilor și a libertăților fundamentale, existența și substanța acestor drepturi și libertăți trebuie să fie păstrată.

26. De asemenea, Curtea reține că particularitatea drepturilor sociale este că ele depind, în principal, de situația economică a statului. Nivelul la care acestea sînt furnizate reflectă nu numai dezvoltarea economică și socială, dar și relația dintre stat și cetățean, bazată pe responsabilitate reciprocă și pe recunoașterea principiului solidarității. Gradul în care principiile responsabilității și solidarității își găsesc expresie în ordinea juridică a statului determină, de asemenea, caracterul social al statului. Pondere pe care o dobîndește principiul solidarității depinde de nivelul de apreciere etică a coexistenței în societate, de cultura societății, dar, de asemenea, de perceperea de către individ a sensului justiției și a sentimentului de unitate cu ceilalți și de împărtășire a sorții lor într-o anumită perioadă de timp și loc.

27. Prestațiile oferite în cadrul sistemului de protecție socială provin de la bugetul de stat, iar responsabilitatea pentru aceste prestații aparține în întregime statului. Deoarece responsabilitatea pentru acordarea prestațiilor aparține statului, acesta trebuie să aibă posibilitatea de a stabili condițiile specifice pentru astfel de prestații. În acest sens, statul nu își poate permite iresponsabilitatea de a deveni un debitor incapabil de a-și onora angajamentele. Aceste circumstanțe însă nu pot, totuși, să aducă atingere existenței însăși a drepturilor sociale specifice sau, în consecință, împiedica exercitarea lor. Cu respectarea acestor limite, legiuitorul se bucură de o marjă destul de largă de apreciere în stabilirea normelor pentru punerea în aplicare a drepturilor individuale sociale, inclusiv de posibilitatea de a le modifica. În același timp, sistemul de asigurări sociale pentru menținerea sănătății nu ar trebui să servească pentru a acoperi deficitul bugetului de stat.

46. Curtea reiterează că Legea Supremă nu garantează un quantum determinat al prestației sociale, astfel încât legiuitorul se bucură în domeniul drepturilor sociale de o marjă destul de largă de apreciere în stabilirea normelor pentru punerea în aplicare a drepturilor individuale sociale, inclusiv de posibilitatea de a le modifica.

50. Curtea subliniază că, deși nu există nici o îndoială că, în domeniul drepturilor sociale, Constituția obligă statul să ia măsuri pozitive pentru a asigura protecția acestor drepturi, conținutul obligației statului este de a asigura beneficiarilor de aceste drepturi un standard minim de protecție socială, și nu un nivel de trai suficient, în armonie cu aspirațiile lor, așa cum este adesea interpretat eronat..."

După cum am constatat în prezentul raport de expertiză, implementarea proiectului presupune cheltuieli financiare, însă autorul nu prevede sursele de proveniență și nici nu efectuează o analiză economico-financiară în acest sens. Acest fapt contravine jurisprudenței Curții Constituționale.

Referitor la acest aspect, Hotărîrea Curții Constituționale nr. 5 din 18.02.2011 notează:

"Astfel, Curtea Constituțională a apreciat că, în sensul art.131 alin.(4) din Constituție, orice amendament, care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, este necesar să fie considerat ca o modificare, care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, prevăzute în legea anuală a bugetului, și astfel de amendament poate fi adoptat numai după ce a fost acceptat de Guvern.

Conform art.131 alin.(6) din Constituție, nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare. Această normă instituie regula strictă privind legiferarea cheltuielilor bugetare doar cu condiția identificării surselor de finanțare și este valabilă pentru toate categoriile de bugete. În interpretarea prevederii art.131 alin.(4) din Constituție Curtea a relevat că aceasta indirect va fi coroborată cu normele Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847- XIII din 24.05.1997, potrivit căreia procedura de elaborare și adoptare de către Parlament a legii bugetare anuale face obiectul exclusiv al acestei legi (art.15 alin.(1).

Potrivit art.11 alin.(5) din Legea nr.847-XIII din 24.05.1997, după adoptarea legii bugetare anuale nici un proiect de lege, altul decît privind modificări la legea bugetară anuală, care are drept urmare majorarea cheltuielilor bugetului de stat sau reducerea veniturilor bugetului de stat, nu poate fi examinat de Parlament, dacă acesta nu include sursa reală de acoperire a pierderilor, în scopul menținerii nivelului deficitului bugetar stabilit; nici o lege, alta decît privind modificări la legea bugetară anuală, care prevede reducerea excedentului bugetului de stat aprobat sau majorarea deficitului bugetului de stat aprobat, nu poate fi adoptată.

Curtea Constituțională, în calitate de garant al realizării principiului separației puterilor, statuat în art.6 din

Constituție, în conformitate cu art.134 alin.(3) din Constituție, are obligația de a declara neconstituțională orice abatere de la acest principiu."

Este necesar de a remarca faptul că, excluderea de către autor a beneficiarilor compensațiilor bănești lunare (alocațiilor lunare) din comuna Copanca va limita drepturile acestora, câștigate legal conform legii nr.1591 din 26.12.2002 privind protecția socială suplimentară a unor beneficiari de pensii, stabilite în sistemul public de asigurări sociale.

În acest sens, relevante sunt hotărârile Curții Constituționale nr.4/27.01.2000; nr.9/30.03.2004 ș.a. Astfel, Curtea a reținut necesitatea de respectare a "principiului universal al respectării drepturilor dobândite în mod licit". Curtea Constituțională a statuat expres că, "Dreptul subiectiv, constituit în baza unei legi anterioare, nu poate fi atins de cel născut sub imperiul unei legi posterioare. Legea nouă nu este susceptibilă aplicării unor fapte din trecut, cazurile contrare intrând în contradicție cu art.22 din Constituție. Conform regulii generale, legea nouă poate modifica regimul juridic al dreptului anterior, îl poate suprima sau îl poate înlocui cu un alt drept, însă legea nouă nu poate desființa modalitatea prin care legea anterioară a instituit dreptul respectiv și efectele lui.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ este conform parțial jurisprudenței CtEDO. Este necesar de reținut faptul că, drepturile care decurg din sistemele de protecție socială, deși nu sunt menționate expres în Convenția Europeană, intră totuși în domeniul său de aplicare, protecția socială fiind percepută în accepțiunea sa largă, cuprinzând asistența socială și cea medicală.

La început, Curtea Europeană a asimilat dreptul la prestații sociale unui drept de proprietate, în sensul articolului 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană, doar în cazul persoanelor care au plătit contribuții la un sistem de protecție socială (Müller v.Austria, decizia din 16 decembrie 1974), însă, ulterior jurisprudența acesteia a evoluat, nu fără de ambiguități în ceea ce privește prestațiile non-contributive, spre o protecție mai largă.

În acest context, în cauza Stec și alții v. Marea Britanie (decizia de admisibilitate din 6 iulie 2005) Marea Cameră a Curții Europene a statuat, cu valoare de principiu, că: "[...] 54. Atunci când un Stat Parte pune în aplicare o legislație care prevede plata automată a unei prestații sociale – indiferent dacă acordarea acestei prestații depinde sau nu de plata prealabilă a contribuțiilor – această legislație trebuie să fie considerată ca generând un interes patrimonial ce ține de domeniul de aplicare al articolului 1 din Protocolul nr.1 pentru persoanele care îndeplinesc cerințele sale.[...]"

În lumina jurisprudenței Curții Europene, articolul 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană se aplică fără a fi nevoie să se bazeze exclusiv pe relația între alocarea prestațiilor sociale și obligația de a plăti impozite sau alte contribuții (a se vedea, inter alia, Gaygusuz v. Austria, Hotărârea din 16 septembrie 1996, Willis v. Marea Britanie, Hotărârea din 11 iunie 2002, Stec și alții v. Marea Britanie, menționată supra)."

Deci, rezultă că un drept social poate fi obiectul protecției constituționale garantate de art.1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană numai în cazul când dreptul social respectiv este dobândit și are o valoare economică. Astfel, un drept patrimonial dobândit ar însemna dreptul la pensia ce se află în plată (sau alte prestații sociale), care deja are o valoare economică și astfel constituie un drept de proprietate al persoanei.

În contextul în care proiectul de lege examinat are ca scop asigurarea drepturilor sociale, precum și majorarea cuantumului prestațiilor sociale unor categorii de beneficiari din localitățile din stînga Nistrului ale raionului Dubăsari, acesta este conform art.1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană. Totuși, prin faptul excluderii locuitorilor comunei Copanca din beneficiarii prestațiilor sociale, prevederile respective aduc atingere dreptului de proprietate garantat de Convenție, precum și altor drepturi protejate, precum "interzicerea discriminării" din art.14 CEDO și art.1 din protocolul nr. 12 la Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ omite/ignoră drepturile/libertățile. Unele prevederi din proiect omit și ignoră drepturile și libertățile unor beneficiari de prestații sociale. Mai detaliat am analizat acest aspect în pct.12, pct.13 și pct.16 din prezentul raport de expertiză.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulnerabilitate	
1	Art.I	<p>Beneficiarilor de pensii, stabilite în temeiul Legii nr.156-XIV din 14 octombrie 1998 privind pensiile de asigurări sociale de stat, care sunt domiciliați pe teritoriul localităților din stînga Nistrului ale raionului Dubăsari (com. Cocieri (satele Cocieri și Vasilievca), com. Corjova (satele Corjova și Mahala), com. Coșnița (satele Coșnița și Pohrebea), com. Malovata Nouă (satele Malovata Nouă și Roghi), satul Doroțcaia, satul Pîrîta), li se acordă lunar compensație bănească, în funcție de categoria din care fac parte, după cum urmează:</p> <p>1) beneficiarilor de pensii integrale pentru limită de vîrstă - 500 de lei</p> <p>2) beneficiarilor de pensii incomplete pentru limită de vîrstă -350 de</p>	<p>După cum am menționat mai sus, proiectul de lege, în mare parte, dezvoltă prevederile legii nr.1591 din 26.12.2002 privind protecția socială suplimentară a unor beneficiari de pensii, stabilite în sistemul public de asigurări sociale. În conformitate cu legea nr.1591/2002 se stabilește o alocație lunară de stat beneficiarilor de pensii, stabilite în sistemul public de asigurări sociale, din comunele Cocieri, Coșnița, Doroțcaia, Molovata Nouă, Pîrîta și Copanca. Această alocație lunară variază de la 100 la 200 de lei, în funcție de categoria beneficiarilor de pensii. Dacă e să raportăm prevederile art.I din proiectul de lege cu normele existente în legea</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă</p>	<p>Este necesar de indicat expres în proiect că Legea nr.1591 din 26.12.2002 privind protecția socială suplimentară a unor beneficiari de pensii, stabilite în sistemul public de asigurări sociale, urmează a fi abrogată. O altă soluție pentru autor ar fi revizuirea acestui proiect de lege și prezentarea în Parlament sub forma unui proiect de lege pentru modificarea și completarea legii nr.1591/2002, în acest fel vor fi concentrate reglementările din aceeași materie.</p>

		lei 3) beneficiarilor de pensii de invaliditate: a) de gradul I - 500 de lei b) de gradul II - 400 de lei c) de gradul III - 300 de lei	nr.1591/2002, observăm că proiectul utilizează un nou termen de "compensație bănească" în loc de "alocație lunară " și majorează cuantumul acesteia pînă la 500 de lei. În rest, proiectul conțineaceleași reglementări ca și-n legea nominalizată, adică este o dublare de reglementări. În acest sens, legea privind actele legislative nr.780/2001 stabilește în art.37 alin.(2) lit.b) că pentru a evita eventualele paralelisme în legislație intervine procedeul tehnico-juridic de abrogare.		
2	Art.I	"Beneficiarilor de pensii, stabilite în temeiul Legii nr.156-XIV din 14 octombrie 1998 privind pensiile de asigurărisociale de stat, care sînt domiciliați pe teritoriul localităților din stînga Nistrului ale raionului Dubăsari (com. Cocieri (satele Cocieri și Vasilievca), com. Corjova	Nu este clar de ce autorul a exclus din beneficiarii compensațiilor bănești lunare (alocațiilor lunare)locuitorii comunei Copanca. După cum am menționat mai sus,proiectul de lege, în mare parte, dezvoltă prevederile legii nr.1591 din 26.12.2002 privind protecția socială	Vulnerabilitate Prevederi care încalcă drepturile/libertățile; Omisiune/ignoranța drepturilor/libertăților; Prevederi discriminatorii;	Recomandăm autorului includerea locuitorilor comunei Copanca în calitate de beneficiari ai compensațiilor bănești lunare (alocațiilor lunare). În cazul includerii comunei Copanca va fi necesar de revizuit textul titlului și întregului proiect de lege pentru a indica apartenența

		(satele Corjova și Mahala), com. Coșnița (satele Coșnița și Pohrebea), com. Malovata Nouă (satele Malovata Nouă și Roghi), satul Doroțcaia, satul Pîrîta), li se acordă lunar compensație bănească, în funcție de categoria din care fac parte, după cum urmează:..."	suplimentară a unor beneficiari de pensii, stabilite în sistemul public de asigurări sociale. În conformitate cu legea nr.1591/2002se stabilește o alocație lunară de stat beneficiarilor de pensii, stabilite în sistemul public de asigurări sociale, din comunele Cocieri, Coșnița, Doroțcaia, Molovata Nouă, Pîrîta și Copanca. Însă proiectul omite neîntemeiat și neargumentat beneficiarii din comuna Copanca, astfel fiindu-le încălcate drepturile la protecție socială. Ca remarcă generală notăm că, actualmente, conform legii nr.764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, comuna Copanca este parte componentă a raionului Căușeni.		comunei Copanca la raionul Căușeni.
3	Art.II	Beneficiarilor de	Autorul propune	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare	Recomandăm revizuirea textului pentru a

	<p>alocații sociale de stat, stabilite în temeiul Legii nr.499-XIV din 14 iulie 1999 privind alocațiile sociale de stat pentru unele categorii de cetățeni, cu excepția alocației pentru îngrijire, însoțire și supraveghere și a ajutorului de deces, care sînt domiciliați pe teritoriul localităților din stînga Nistrului ale raionului Dubăsari (com. Cocieri (satele Cocieri și Vasilievca), com. Corjova (satele Corjova și Mahala), com. Coșnița (satele Coșnița și Pohrebea), com. Malovata Nouă (satele Malovata Nouă și Roghi), satul Doroțcaia, satul Pîrîta), li se acordă lunar o compensație bănească în mărime de 300 de lei.</p>	<p>stabilirea cuantumului alocației sociale de stat în sumă fixă - de 300 de lei. Însă, Legea nr.499-XIV din 14 iulie 1999 privind alocațiile sociale de stat pentru unele categorii de cetățeni, stabilește cuantumului alocației sociale de stat în formă procentuală. Astfel, conform art.8 din Legea nr.499/1999, cuantumul alocației pentru persoanele cu dizabilități constituie un anumit procent din cuantumul pensiei minime indexate pentru persoanele cu dizabilități severe, accentuate și medii, stabilit anual de către Guvern, inclusiv:</p> <p>a) persoanelor cu dizabilități severe, accentuate și medii – 30%;</p> <p>b) persoanelor cu dizabilități severe, accentuate și medii din copilărie – 80%;</p> <p>c) copiilor cu dizabilități severe, accentuate și medii cu vîrsta de pînă la 18 ani – 80%.</p> <p>În conformitate cu art.10</p>	<p>are normele din legislația corelativă; Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă</p>	<p>fi adus în concordanță cu modalitatea de stabilire a cuantumului alocației sociale de stat în formă procentuală, așa cum prevede Legea nr.499-XIV din 14 iulie 1999 privind alocațiile sociale de stat pentru unele categorii de cetățeni.</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

alin.(1),
cuantumul
alocației pentru
copii în cazul
pierderii
întreținătorului
constituie 15%
din cuantumul
pensiei minime
indexate pentru
limită de vîrstă,
stabilit anual de
către Guvern,
pentru fiecare
copil.

Conform art.13
cuantumul
alocației pentru
persoane
vîrstnice
constituie 15%
din cuantumul
pensiei minime
indexate pentru
limită de vîrstă,
stabilit anual de
către Guvern.

În consecință,
prevederile
propuse de
autor contravin
principiilor de
bază ale
legiferării,
întrucît art.4
alin.(2) din
Legea privind
actele
legislative
nr.780/2001
statuează
expres, că actul
legislativ trebuie
să corespundă
dispozițiilor
constituționale
și să fie în
concordanță cu
cadrul juridic
existent, cu
sistemul de
codificare și
unificare a
legislației.

Concluzii

Prin finalitățile urmărite, proiectul de lege este unul benefic, întrucât se dorește sporirea gradului de protecție socială a unor categorii de cetățeni în localitățile din stînga Nistrului ale raionului Dubăsari și majorarea cuantumului compensațiilor (alocațiilor) lunare bănești pentru beneficiarii de pensii de asigurări sociale de stat.

Acesta dezvoltă dreptul la asistență și protecție socială garantat de art.47 din Constituție și dezvoltă prevederile legii nr.1591 din 26.12.2002 privind protecția socială suplimentară a unor beneficiari de pensii, stabilite în sistemul public de asigurări sociale.

Sub acest aspect, proiectul de lege este conform Constituției, jurisprudenței Curții Constituționale și jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului. Totodată, acesta este conform standardelor internaționale cuprinse în Declarația Universală a Drepturilor Omului, Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, precum și Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.

Însă, unele reglementări ale proiectului de lege sau mai bine zis omiterea (excluderea) unor reglementări afectează drepturile unor beneficiari de prestații sociale, care și-au câștigat în mod legal aceste drepturi sub imperiul legislației existente la moment în Republica Moldova.

Sub acest aspect, proiectul de lege contravine normelor constituționale, jurisprudenței Curții Constituționale, jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului și standardelor internaționale.

Trebuie să subliniem lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea unei inițiative legislative, cum ar fi în cazul nostru: avizul obligatoriu al Guvernului, avizele ministerelor și altor autorități de specialitate, avizul Centrului Național Anticorupție, fundamentarea economică cu calcule economice reale, declarația de compatibilitate a proiectului cu legislația UE, tabelul de concordanță a consultărilor cu societatea civilă, etc. În lipsa acestora, întreg procesul legislativ este perturbat și, drept consecință, Parlamentul nu dispune de tot setul de documente necesare pentru a-și îndeplini eficient sarcina sa legislativă.

Plus la aceasta, implementarea proiectului presupune cheltuieli financiare, însă autorul nu prevede sursele de proveniență și nici nu efectuează o analiză economico-financiară în acest sens. Acest fapt contravine nu doar cerințelor de tehnică legislativă, dar și Constituției, Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847/1997 și jurisprudenței Curții Constituționale. Ori, Curtea a enunțat în hotărârile sale necesitatea obligatorie a "acceptului" Guvernului în cazul majorării sau reducerii veniturilor bugetare precum și majorării sau reducerii cheltuielilor bugetare.

Proiectul de lege nu reglementează aspectul gender. Nu au fost depistate norme care ar discrimina sau limita drepturile, libertățile și șansele femeilor în raport cu bărbații.

În acest context, în scopul producerii impactului scontat, reiterăm necesitatea de îmbunătățire a prevederilor din proiect pentru a elimina orice factor de vulnerabilitate ce-l afectează, ținînd cont de obiecțiile și recomandările formulate în prezentul raport de expertiză.