

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.133-XVI din 13.06.08 cu privire la ajutorul social

(înregistrat în Parlament cu numărul 348 din 12 Septembrie 2014)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a vulnerabilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.133-XVI din 13.06.08 cu privire la ajutorul social prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, 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.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Potrivit notei de fundamentare, scopul proiectului de lege rezidă în eficientizarea mecanismului de implementare a Programului de ajutor social, responsabilizarea beneficiarilor, precum și a susținerii familiilor defavorizate.

Proiectul de legii are ca obiect de reglementare modificarea și completarea Legii nr.133-XVI din 13.06.08 cu privire la ajutorul social în scopul modificării cuantumului venitului lunar minim garantat pentru fiecare membru al familiei, stabilirea regulilor generale privind utilizarea ajutorului social pentru necesități imediate prestabilite și semnarea unui Acord de cooperare cu beneficiarii de ajutor social, precum și posibilitatea încetării plății ajutorului social în cazul în care beneficiarul refuză să semneze Acordul de cooperare.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Nota informativă este elaborată ținându-se cont de prevederile art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative. Astfel, aceasta include: condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări; principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social al realizării lui; fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură.

Totuși, în nota informativă nu se regăsesc informații privind referințele la reglementările corespundente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză. În contextul lit. c) a art. 20 din legea nominalizată, informația privind compatibilitatea proiectului de lege cu cadrul legal comunitar urma a fi inserată în Tabelul de concordanță, după modelul stabilit în anexa la Regulamentul privind mecanismul de armonizare a legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară,

aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.1345 din 24 noiembrie 2006 și utilizat pentru a demonstra compatibilitatea proiectului de lege național cu legislația comunitară, care însoțește în mod obligatoriu proiectul actului legislativ pe întreg parcursul circulației sale, pînă la adoptarea sa de către Parlament.

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)

Protecția persoanei handicapate (art.51 din Constituția RM)

Protecția familiei și a copiilor orfani (art.49 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată insuficient. În opinia noastră, proiectul de Lege întrunește cerințele impuse de Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239-XIV din 13 noiembrie 2008, Parlamentul respectînd astfel, parțial, principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

Termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat, proiectul nefiind încă supus dezbaterilor în plenul Parlamentului, astfel încît subiecții interesați au avut posibilitatea de a se informa despre noile propuneri legislative în acest domeniu și să-și expună opinia vis-a-vis de prevederile acestuia.

Totodată, luînd în considerare faptul că, proiectul legii nu conține prevederi exprese sau tacite, care ar obliga organele publice să ofere informații accesibile și ușor disponibile, relevante și actualizate și nu stabilește mecanisme legale de comunicare cu populația, în viziunea noastră, prin punerea în aplicare a proiectului legii, eventual adoptat, nu se va asigura respectarea principiului transparenței.

7. Respectarea principiului participării este asigurată insuficient. Potrivit 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.

În scopul asigurării participării directe a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, precum și a stimulării participării active a acestora la procesul decizional, în opinia noastră, ar fi fost oportună organizarea unor audieri/dezbateri publice în cadrul cărora ar fi fost consultată opinia publică prin argumentarea necesității de a adopta proiectul supus audierilor/dezbaterilor prezentînd opiniile divergente, iar persoanele interesate ar fi avut posibilitatea de a înainta recomandări pe marginea proiectului supus consultărilor. Acest lucru ar fi asigurat dreptul publicului de a participa la dezbaterile publice asupra proiectului actului legislativ pentru a-și exprima opiniile asupra conținutului acestora și de a înainta propriile propuneri/recomandări/obiecții.

Totuși, din momentul plasării proiectului de lege pe pagina web a Parlamentului, societatea civilă are posibilitatea de a participa la examinarea acestuia și de a-și înainta propriile propuneri, recomandări și obiecții.

Totodată, proiectul legii nu conține prevederi exprese sau tacite, care ar stabili un mecanism în măsură să permită exprimarea opiniei, luarea în considerație a opiniei exprimate și nu instituie structuri semi-permanente, în cadrul cărora reprezentanții publici (sau reprezentanții părților interesate) ar putea fi consultați, în diferite etape ale procesului decizional.

8. Respectarea principiului responsabilizării nu este asigurată. În acest sens, prin implementarea proiectului, în cazul adoptării acestuia, respectarea principiului responsabilizării nu va fi asigurată,

deoarece acesta nu conține prevederi exprese sau tacite, care să permită monitorizarea instituțiilor publice respective, a politicilor elaborate de acestea și nici nu instituie un mecanism pentru luarea în considerație a rezultatelor monitorizării. În același timp, proiectul nu conține prevederi, care să oblige autoritățile să facă publice rezultatele controalelor acestora.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. Articolul 47 din Legea fundamentală a statului garantează dreptul la asistență și protecție socială. Astfel, 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, cuprinzând hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare. Cetățenii au dreptul la asigurare în caz de: șomaj, boală, invaliditate, văduvie, bătrânețe 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 este conform legislației corelative. În linii generale, prevederile proiectului sunt compatibile legislației naționale corelative.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. Luînd în considerare faptul că, potrivit prevederilor lit. d) alin. (2) al art. 23 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, autorul proiectului de lege avea obligația de a prezenta la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ și rezultatele expertizei compatibilității acestuia cu legislația comunitară, nota informativă ce însoțește acest proiect de lege nu schițează nici un argument pentru a demonstra compatibilitatea proiectului de lege național cu legislația comunitară.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Nu există jurisprudență a Curții Constituționale în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. Analiza jurisprudenței Curții Constituționale nu a demonstrat existența unor hotărîri consacrate expres domeniului abordat de proiect.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Nu există jurisprudență a CtEDO în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. În procesul examinării proiectului Legii supus expertizării nu au fost identificate careva cauze, care ar fi făcut obiectul sesizării la CtEDO, în partea ce ține de acordarea ajutorului social familiilor defavorizate.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. Extinderea numărului beneficiarilor protecției sociale (familii defavorizate), instituirea unor suplimente noi la ajutorul social și stabilirea măsurilor de responsabilizare a beneficiarilor ajutorului social astfel încît prestația de ajutor social să nu fie utilizată de membrii adulți ai familiei contrar intereselor și necesităților acestei familii, în special a copiilor va avea un impact pozitiv asupra păturilor vulnerabile ale societății.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul nu influențează diferențierea gender, nu contribuie la inegalitatea gender și generează același impact atît asupra femeilor, cît și bărbaților.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulnerabilitate
1		Art. I. - Legea		Vulnerabilitate Definirea

	<p>nr. 133-XVI din 13 iunie 2008 cu privire la ajutorul social (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 179, art. 625), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:</p>	<p>1. La articolul 3, noțiunea de "familie defavorizată" va următorul cuprins:</p> <p>"familie defavorizată - familia care are un venit global mediu lunar mai mic decât venitul lunar minim garantat și care a acumulat un punctaj mai mic decât cel stabilit pentru <i>evaluarea bunăstării familiei</i>."</p>	<p>Noțiunea de "evaluare a bunăstării familiei" nu este definită în cuprinsul Legii nr. 133-XVI din 13 iunie 2008 cu privire la ajutorul social. Astfel, potrivit normelor de tehnică legislativă, dacă o notiune sau un termen nu este consacrat sau poate avea înțelesuri diferite, semnificația acestuia în context se stabilește prin actul normativ ce le instituie, în cadrul dispozițiilor generale sau într-o anexă destinată lexicului respectiv, și devine obligatoriu pentru actele normative din aceeași materie.</p> <p>Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect prin utilizarea termenilor neconsacrați în legislație, care nu sunt explicați expres în textul reglementării și care nu au o răspîndire uzuală largă ce le-ar conferi un sens comun unic și uniform creează apariția practicilor diverse de</p>	<p>Utilizarea termenilor diferiți referință același fenomen;</p> <p>cu la</p>	<p>termenului "evaluarea bunăstării familiei".</p>
--	--	--	--	---	--

			interpretare a acestor termeni, practici care pot fi și abuzive, în special atunci când autoritățile publice aplică norme ce conțin asemenea termeni. Cu toate acestea, menționăm că de asemenea formulări defectuoase se pot prevala și subiecții de drept privat în egală măsură pentru a-și promova interese nelegitime.		
2		3. Articolul 6 se completează cu alineatul (2) cu următorul cuprins: "(2) În cazul în care cuantumul lunar calculat al ajutorului social pentru o familie este mai mic de 25 lei, ajutorul social se stabilește în cuantum de 25 lei pe lună".	În vederea respectării exigențelor de tehnică legislativă, este necesar de a indica că alineatul unic al art. 6 va deveni alineatul (1).	Vulnerabilitate Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Revizuirea potrivit obiecției.
3		4. Articolul 7 va avea următorul cuprins: "Articolul 7. Venitul lunar minim garantat în continuare după text	Modificarea unui act normativ constă în schimbarea expresă a textului unora sau mai multor articole ori alineate ale acestuia și în redarea lor într-o nouă formulare. Pentru	Vulnerabilitate Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Revizuirea normei potrivit obiecției formulate.

			<p>exprimarea normativa a intenției de modificare a unui act normativ se nominalizează expres textul vizat, cu toate elementele de identificare necesare.</p> <p>Luînd în considerare faptul că în art. 7 din proiect se introduc doar unele elemente de novație legislativă, articolul 7 nu va fi expus în redacție nouă, ci se vor substitui doar acele elemente care sunt modificate.</p>		
4		<p>5. Articolul 9 se completează cu alineatele (6), (7) și (8) cu următorul cuprins:</p> <p>"(6) Beneficiarul utilizează ajutorul social în beneficiul familiei, pentru nevoile actuale imediate, rezonabile și esențiale ale acesteia, ținîndu-se cont de necesitățile privind alimentația, vestimentația, locuința, îngrijirea medicală, educația, igiena.</p> <p>(7)Beneficiarul de ajutor social semnează un</p>	<p>Avînd în vedere că de ajutorul social beneficiază familiile defavorizate, atunci cînd membrii adulții ai acesteia întrunesc una din condițiile prevăzute la alin. (1) art. 5 din Legea nr. 133-XVI din 13 iunie 2008 cu privire la ajutorul social, calitatea de beneficiar o are familia defavorizată, cererea de acordare a ajutorului social fiind depusă de un membru adult al acesteia, denumit solicitant.</p>	<p>Vulnerabilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive; Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen;</p>	<p>Definirea noțiunii de "beneficiar".</p>

		<p>acord de cooperare cu direcția/secția asistență socială și protecție a familiei, în condițiile stabilite de Guvern, prin care își asumă responsabilitate a utilizării ajutorului social conform destinației și necesităților expuse în alin. (6) al prezentului articol.</p> <p>8. La articolul 12, alineatul (1) se completează cu literele f) și g) cu următorul cuprins:</p> <p>"f) beneficiarul a refuzat semnarea acordului de cooperare;</p> <p>"g) beneficiarul nu îndeplinește responsabilitățile asumate prin acordul de cooperare".</p>	<p>Astfel, suntem de părere că se impune necesitatea definirii noțiunii de "beneficiar" pentru a exclude formulările ambiguoase sau neclare sau echivoc, care ar putea admite interpretări abuzive.</p> <p>Textul proiectelor trebuie să fie în corespundere cu exigențele redactării tehnico-juridice și lingvistice, cu cerințele stabilite de art.19 din Legea 780/2001 și art.46 din Legea 317/2003. Formulările lingvistice pot fi calificate ca factori ai vulnerabilității în măsura în care acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării.</p>		
5		<p>5. Articolul 9 se completează cu alineatele (6), (7) și (8) cu următorul cuprins:</p> <p>...</p>	<p>Noțiunea de "acord de cooperare cu direcția/secția asistență socială și protecție a familiei" nu</p>	<p>Vulnerabilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive; Utilizarea termenilor diferiți cu referință la</p>	<p>Definirea noțiunii de "acord de cooperare cu direcția/secția asistență socială și protecție a familiei" și reglementarea</p>

		<p>(7) Beneficiarul de ajutor social semnează un acord de cooperare cu direcția/secția asistență socială și protecție a familiei, în condițiile stabilite de Guvern, prin care își asumă responsabilitate a utilizării ajutorului social conform destinației și necesităților expuse în alin. (6) al prezentului articol.</p> <p>"(8) În cazul familiilor cu copii în situație de risc, managerul de caz este responsabil de monitorizarea utilizării ajutorului social conform prevederilor acordului de cooperare, folosind în calitate de criteriu de bază în procesul monitorizării respectarea de către părinți/alți îngrijitori a interesului superior a copilului și satisfacerea necesităților acestuia."</p> <p>8. La articolul 12, alineatul (1) se completează cu literele f) și g) cu următorul cuprins:</p> <p>...</p>	<p>este definită în cuprinsul Legii nr. 133-XVI din 13 iunie 2008 cu privire la ajutorul social. Astfel, potrivit normelor de tehnică legislativă, dacă o noțiune sau un termen nu este consacrat sau poate avea înțelesuri diferite, semnificația acestuia în context se stabilește prin actul normativ ce le instituie, în cadrul dispozițiilor generale sau într-o anexă destinată lexicului respectiv, și devine obligatoriu pentru actele normative din aceeași materie. Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect prin utilizarea termenilor neconsacrați în legislație, care nu sunt explicați expres în textul reglementării și care nu au o răspîndire uzuală largă ce le-ar conferi un sens comun unic și uniform creează apariția practicilor diverse de interpretare a acestor termeni, practici care pot fi și abuzive, în special atunci</p>	<p>același fenomen;</p>	<p>aspectelor ce în de scopul, obiectul, părțile acordului, precum și termenele, condițiile, clauzele de reziliere, răspunderea, etc.</p>
--	--	---	--	-------------------------	---

		"g) beneficiarul nu îndeplinește responsabilitățile asumate prin acordul de cooperare ".	cînd autoritățile publice aplică norme ce conțin asemenea termeni. Cu toate acestea, menționăm că de asemenea formulări defectuoase se pot prevala și subiecții de drept privat în egală măsură pentru a-și promova interese nelegitime.		
--	--	---	--	--	--

Concluzii

Elaborarea proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative are drept scop eficientizarea mecanismului de implementare a Programului de ajutor social, responsabilizarea beneficiarilor, precum și a susținerii familiilor defavorizate, modificarea cuantumului venitului lunar minim garantat pentru fiecare membru al familiei, stabilirea regulilor generale privind utilizarea ajutorului social pentru necesități imediate prestabilite și semnarea unui Acord de cooperare cu beneficiarii de ajutor social, precum și posibilitatea încetării plății ajutorului social în cazul în care beneficiarul refuză să semneze Acordul de cooperare.

Nota informativă este elaborată ținându-se cont de prevederile art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative.

Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor drepturi constituționale: dreptul la asistență și protecție socială (art.47 din Constituția RM); protecția persoanei handicapate (art.51 din Constituția RM); protecția familiei și a copiilor orfani (art.49 din Constituția RM).

Prin implementarea proiectului, în cazul adoptării acestuia, respectarea principiului transparenței și responsabilizării va fi asigurată insuficient, iar principiul participării nu va fi asigurat.

Proiectul Legii este conform Constituției, standardelor internaționale și compatibil legislației naționale corelative.

Nu există jurisprudență a Curții Constituționale consacrată expres domeniului abordat de proiect și nici a CtEDO în partea ce ține de acordarea ajutorului social familiilor defavorizate.

Extinderea numărului beneficiarilor protecției sociale (familii defavorizate), instituirea unor suplimente noi la ajutorul social și stabilirea măsurilor de responsabilizare a beneficiarilor ajutorului social astfel încât prestația de ajutor social să nu fie utilizată de membrii adulți ai familiei contrar intereselor și necesităților acestei familii, în special a copiilor va avea un impact pozitiv asupra păturilor socialmente vulnerabile ale societății.