

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea ocrotirii sănătății – art.11; Legea asistenței sociale – art.15'1; ș.a.)

(Înregistrat în Parlament cu numărul 371 din 09 Octombrie 2015)

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 unor acte legislative (Legea ocrotirii sănătății – art.11; Legea asistenței sociale – art.15'1; ș.a.) prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este deputat 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.

Conform art. 72 alin. (3) lit. j) din Constituție, prin lege organică se reglementează regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele și protecția socială. Proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative reglementează aspecte de protecție socială. Totodată, categoria actului este aleasă corespunzător, întrucât, așa cum statuează art. 9 alin. (5) din Legea nr. 780 din 27 decembrie 2001 privind actele legislative - "(5) Modificarea, completarea și abrogarea legilor organice sau ale unor dispoziții ale acestora se fac, de regulă, prin lege organică, conform procedurii stabilite în acest sens.". Astfel, avînd în vedere că și Legea ocrotirii sănătății nr. 411 din 28 martie 1995, și Legea asistenței sociale nr. 547 din 25 decembrie 2003, și Legea culturii nr. 413 din 27 mai 1999 sunt legi organice, este corect ca modificarea și completarea acestora să se efectueze, de asemenea, printr-o lege organică.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Conform Notei informative la proiectul de lege, scopul acestuia este susținerea tinerilor specialiști, absolvenți ai instituțiilor de învățămînt mediu de specialitate sau de învățămînt superior, din domeniul sănătății, asistenței sociale, precum și din domeniul culturii și artei, care se angajează și activează conform repartizării.

Ca obiectiv al prevederilor proiectului este determinarea resurselor umane calificate de a activa în domeniul sănătății, asistenței sociale, culturii (adică în domeniile în care și-au absolvit studiile), conform repartizării efectuate, obiectiv ce se încearcă a fi realizat prin utilizarea unor măsuri compensatorii, de susținere financiară a tinerilor specialiști din domeniile indicate.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Nota informativă la proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative, ca și conținut, corespunde doar parțial prescripțiilor stabilite pentru o notă de fundamentare de către art. 20 din Legea nr. 780 din 27 decembrie 2001 privind actele legislative.

Astfel, Nota informativă la proiectul vizat conține, în principal, condițiile ce au impus elaborarea

proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, precum și efectul social al acestuia.

Nota informativă nu reflectă principalele prevederi ale actului legislativ, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi aduse de prevederile proiectului în cauză.

De asemenea, în Nota informativă nu se regăsesc informații referitoare la o eventuală necesitate de armonizare a actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, precum nici referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

În partea ce se referă la fundamentarea economico-financiară expusă în Nota informativă la proiect - aceasta este una superficială și, pe alocuri, confuză. Astfel, pentru început, nu sunt prezentate date, dacă nu exacte, cel puțin estimative, referitoare la resursele financiare necesare în vederea implementării noilor cantități pentru compensațiile și indemnizațiile prevăzute de proiectul respectiv. Aceste date ar fi fost odată în plus necesare pentru a prezenta în comparație cu sumele necesare în prezent pentru acoperirea compensațiilor și indemnizațiilor prevăzute de legea în vigoare.

Suplimentar, atenționăm că în compartimentul "Aspect financiar", autorul indică doar despre sursele din care urmează să fie alocate mijloacele financiare pentru achitarea indemnizațiilor, fără să releveze despre sursele de finanțare a compensațiilor prevăzute de proiect, or, indemnizațiile și compensațiile reprezintă categorii diferite de cheltuieli.

Totodată, Nota informativă cuprinde un alineat care acoperă cu ceață încă o dată subiectul "resurse financiare necesare implementării proiectului". În acest sens, ne referim la mențiunea că "cheltuielile suplimentare ocazionate de punerea în aplicare a prezentului proiect de lege vor fi acoperite din contul mijloacelor fondului de rezervă a Casei Naționale de Asigurări Sociale", care este una absolut confuză. În primul rând, nu este clar la care "cheltuieli suplimentare" ocazionate de punerea în aplicare a prezentului proiect se referă autorul proiectului în notă, pentru care perioadă urmează să fie aceste cheltuieli și cât timp aceste cheltuieli vor fi acoperite din fondul de rezervă al CNAS?

Generalizînd, menționăm că, în pofida scopului remarcabil urmărit de prevederile prezentului proiect, în condițiile unui nivel scăzut al economiei și ale unui buget auster, este indispensabil ca orice cheltuieli să se facă doar în rezultatul unor calcule precise, asigurînd previzibilitate în aplicarea textului de lege. În caz contrar, stabilirea unor prevederi inaplicabile va genera încălcarea drepturilor acordate subiecților normelor vizate.

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

Drepturi si libertăți social-economice:

Dreptul la muncă și la protecția muncii (art. 43 din Constituția RM)

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

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată insuficient. În contextul prezentului proiect, tratarea principiului transparenței prin prisma conținutului proiectului este inaplicabilă.

Totuși, principiul transparenței urmează a fi examinat prin prisma procesului de elaborare și aprobare a proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative, adică din perspectiva Legii nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional. Astfel, în cazul proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (ca, de altfel, și în cazul altor proiecte de legi care au în calitate de autor deputați în Parlament) nu a fost respectat principiul transparenței în procesul decizional așa cum prevede Legea nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional.

Proiectul numit a fost plasat pe pagina web a Parlamentului în compartimentul "Procesul legislativ", la rubrica "Proiecte de acte legislative". Cu toate acestea, simpla plasare a proiectului în aceeași rubrică cu proiecte recepționate de Parlament pentru examinare și aprobare, care sunt la o fază mult mai avansată a procesului de asigurare a transparenței, nu asigură transparența necesară pentru această inițiativă legislativă, precum nici pentru orice altă inițiativă legislativă (în special a deputaților) cu care se procedează în același mod.

Astfel, în pofida faptului că proiectul urmează să fie examinat de către comisiile permanente din Parlament, precum și de către Guvern, o asemenea abordare a Legislativului nu asigură suficient informarea societății civile, precum și a subiecților direct vizați de prevederile proiectului, despre existența unei astfel de inițiative, limitînd, astfel, posibilitățile de exercitare a dreptului acestora de a se expune asupra inițiativei.

7. Respectarea principiului participării nu este aplicabil. Aplicarea principiului participării în textul proiectului nu este potrivită. Astfel, în limita amendamentelor propuse, nu este oportună din punct de vedere conceptual instituirea de mecanisme care să reglementeze exprimarea opiniei și eventuala luare în considerație a acesteia, sau instituirea de structuri semi-permanente, în cadrul cărora reprezentanții publici (sau reprezentanții părților interesate) vor fi consultați, în diferite etape ale procesului decizional.

8. Respectarea principiului responsabilizării nu este aplicabil. În contextul amendamentelor propuse, a obiectelor lor de reglementare, nu se încadrează conceptual instituirii de norme care să statueze o procedură de monitorizare a instituției publice, a politicilor elaborate de acestea și să instituie un mecanism pentru luarea în considerație a rezultatelor monitorizării. De asemenea, pornind de la scopul proiectului și a prevederilor sale, includerea de norme care să oblige autoritățile să facă publice rezultatele controalelor acestora nu este potrivită.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. Proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative nu conține prevederi contrare prevederilor constituționale. Mai mult decît atît, amendamentele propuse se încadrează în conceptul reglementărilor art. 43 și 47 din Constituție.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform parțial legislației corelative. Proiectul nu contravine în mod direct anumitor prevederi ale cadrului legislativ corelativ.

Totuși, pentru a asigura implementarea prevederilor proiectului în anul 2015 (în cazul în care se reușește adoptarea acestuia în 2015) indicat sunt necesare ajustări ale Legii bugetului de stat pe anul 2015 nr. 72 din 12 aprilie 2015. Pentru viitor, la elaborarea fiecărei legi a bugetului pentru anii următori, se va lua în considerație noile cunoscute ale indemnizațiilor și compensațiilor statuate de prevederile proiectului.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. Avînd în vedere că prevederile proiectului vin doar să majoreze cuantumul indemnizațiilor și compensațiilor prevăzute pentru tinerii specialiști din domeniul sănătății, asistenței sociale și culturii, acesta nu vine în contradicție cu standarde internaționale în domeniu. Mai mult ca atît, menținerea acestor plăți reprezintă parte a politicii UE, care schimbă abordarea politică orientată pe problemele tineretului spre o politică care îi vede pe tineri ca pe o resursă a dezvoltării prin promovarea unor „pachete” de oportunitate și de experiență pentru tineri. Astfel, un proiect prin care are loc majorarea cuantumurilor unora dintre facilitățile acordate tinerilor specialiști, precum și extinderea domeniilor de activitate tinerii specialiști ai cărora sunt vizați nu contravine politicilor UE în domeniu.

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. Urmare a expertizei, nu au fost identificate prevederi, care ar avea un caracter

problematic prin prisma jurisprudenței Curții Constituționale, aceasta din urmă nu conține referințe la cuantumul plăților stabilite de stat în calitate de facilități pentru tinerii specialiști angajați în sectorul medical, al asistenței medicale sau culturii.

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. Nu a fost identificată jurisprudență a Curții Europene a Drepturilor Omului care să statueze anumite imperative vizavi de limitele "pachetelor sociale" acordate tinerilor specialiști în domeniul medical, al asistenței sociale sau al culturii.

Cu toate acestea, în contextul obiecțiilor expuse la pct. 4 din prezentul raport, în speță - în partea ce se referă la fundamentarea economico-financiară a prevederilor proiectului - autorul proiectului trebuie să ia în considerație și să studieze analogic practica CtEDO contra Moldovei, și anume hotărârea Olaru și alții contra Moldovei. Hotărârea numită se referea la cazul când, prin prevederi legale statul reglementa obligația de a acorda locuință, fie de a contribui la îmbunătățirea condițiilor locative ale anumitor categorii de persoane (de ex. polițiști, judecători, procurori etc.). Atunci când capacitatea statului de a-și onora obligația asumată s-a diminuat considerabil, rămânând cu datorii față de beneficiarii normelor respective, acesta a trebuit să răspundă pentru neexecutarea obligațiilor sale.

Paralela cu hot. Olaru și alții versus Moldova o facem în scopul atenționării asupra eventualei răspunderi a statului ce va urma în cazul în care acesta nu va reuși executarea obligațiilor în cuantumul majorat, conform proiectului supus expertizei. În consecință, reiterăm că, majorarea cuantumulor plăților urmează să fie aprobată doar după o analiză economico-financiară minuțioasă.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. Proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative respectă drepturile și libertățile omului așa cum sunt ele consfințite în Constituția Republicii Moldovei, în special acesta este în concordanță conceptuală cu prevederile art. 47 coroborat cu cele ale art. 43 din Constituție.

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 atât asupra femeilor, cât și bărbaților.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulne	
1	Art. II - Legea asistenței sociale nr. 547 din 25 decembrie 2003 cu modificările ulterioare.	Art. II - Legea asistenței sociale nr. 547 din 25 decembrie 2003 cu modificările ulterioare, art. 15/1 - "Înlesniri pentru asistenții sociali"	Având în vedere titlul articolului 15/1, se deduce concluzia că înlesnirile prevăzute de normele acestui articol se referă doar la asistenții sociali, însă nu se referă și la alte categorii de subiecți care realizează asistență socială și care	Vulnerabilitate Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă, în special - necorelarea titlului articolului cu prevederile conținutului acestuia și cu scopul urmărit de proiect conform Notei informative. Alți factori Este o	Având în vedere intențiile autorului proiectului expuse în nota informativă la proiect, se propune fie indicarea exactă în dispoziția art. 15/1 a asistenților sociali, fie includerea și a lucrătorilor sociali în calitate de beneficiari ai

			sunt indicați la art. 15, așa precum lucrătorii sociali. Din nota informativă la proiect nu reiese că vizați sunt nemijlocit asistenți sociali, dar "lucrătorii din domeniu asistenței sociale", ceea ce presupune un cerc mai larg de beneficiari ai înlesnirilor prevăzut de proiect.	chestiune de oportunitate a acorda înlesnirile art. 15/1 doar asistenților sociali sau și lucrătorilor sociali. Totuși, formularea vagă a dispoziției art. 15/1 în partea ce se referă la categoriile de subiecți ai normelor de la art. 15/1, va genera riscuri de tratamente diferențiate la aplicarea prevederilor acestuia.	înlesnirilor reglementate de articolul indicat, cu ajustarea corespunzătoare a titlului acestuia.
2	Art. III - legea culturii nr. 413 din 27 mai 1999	Articolul 18/1	Se consideră că, reieșind din conținutul art. 18/1, prevederile acestuia nu se încadrează contextual după art. 18, or, acesta este plasat în capitolul V - "STATUL ȘI OAMENII DE CREAȚIE". Prevederile art. 18/1 reglementează contribuția economică a statului la organizarea și dezvoltarea culturii, fapt pentru care se consideră că prevederile art. 18/1 din proiect își au locul în capitolul VI al legii indicate, înainte de art. 24 sau, eventual după art. 24 din lege.	Vulnerabilitate Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă.	Completarea Legii culturii, nu cu art. 18/1, dar cu art. 24/1.

3	proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative	Tot cuprinsul proiectului de lege	<p>În tot cuprinsul legii, este utilizat un limbaj neuniform și necorespunzător din perspectiva tehnicii legislative unui text de lege privind modificarea unui act legislativ. Astfel, în fiecare dintre cele trei articole (art. I-III), completarea legilor în vigoare, precum și expunerea în redacții noi se face prin utilizarea unor expresii terminologice specifice diferite.</p> <p>De asemenea, expunerea structurală a normelor de modificare s-a făcut cu încălcarea prescripțiilor tehnicii legislative. De ex. expunerea în redacții noi a lit. b) și c) ale alin. (2) al art. 11 nu se face în două puncte separate. Suplimentar, textul proiectului indică greșit elementele de structură ale articolului (de ex. a se vedea art. 11, care are alin. (2), dar nu pct. (2).</p>	Vulnerabilitate Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă și limbaj normativ.	Revizuirea intergală a proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative, ajustându-l la rigorile tehnicii legislative.

Concluzii

Pornind de la cele expuse supra, concluzionăm că proiectul Legii pentru modificarea și completarea (Legea ocrotirii sănătății – art.11; Legea asistenței sociale – art.15'1; ș.a.) este elaborat în scopul susținerii tinerilor specialiști, absolvenți ai instituțiilor de învățământ mediu de specialitate sau de învățământ superior, din domeniul sănătății, asistenței sociale, precum și din domeniul culturii și artei, care se angajează și activează conform repartizării. Astfel, proiectul vine să susțină o politică de promovare a oportunităților și facilităților pentru tinerii angajați în domeniile numite.

Proiectul de lege este conform normelor constituționale, legislației corelative și standardelor internaționale. Acesta nu contravine jurisprudenței Curții Constituționale și a Curții Europene pentru Drepturile Omului.

Cu toate acestea, din perspectiva acoperirii financiare a noilor quantumuri ale plăților vizate (indemnizații, condensații), în condițiile unui buget auster și ale unui nivel foarte scăzut al economiei, aprobarea acestor majorări ar putea să genereze dificultăți la etapa aplicării normelor respective.

Proiectul este gender neutru și respectă drepturile/libertățile omului.

În concluzie, proiectul, per ansamblu, poate fi promovat în vederea adoptării de către Parlament. Totuși, examinarea suplimentară a proiectului, ținând cont de obiecțiile expuse în prezentul raport, ar determina o ameliorarea acestuia.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției