

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii privind prestațiile sociale pentru copii

(înregistrat în Parlament cu numărul 497 din 20 Decembrie 2016)

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 privind prestațiile sociale pentru copii 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.

Autorul proiectului propune adoptarea prevederilor normative expuse în proiect prin lege organică. Obiectul de reglementare al proiectului de lege supus prezentei expertize este protecția socială (prestațiile sociale) a copiilor, fapt ce impune respectarea art. 72 alin. (3) lit. j) din Constituția Republicii Moldova, adică adoptarea normelor propuse prin lege organică.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Conform art. 1 din proiect, prevederile propuse au ca scop asigurarea unui sprijin financiar minim din partea statului la nașterea copilului, pentru îngrijirea copilului/copiilor gemeni, precum și pentru copiii adoptați, copiii rămași temporar fără ocrotire părintească și copiii rămași fără ocrotire părintească, inclusiv în vederea continuării studiilor.

În conformitate cu Nota informativă, însă, scopul promovării acestui proiect este executarea unui punct din Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană pentru anii 2014-2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 808 din 7 octombrie 2014. Nota informativă nu indică exact care anume punct din planul respectiv se urmărește a fi executat.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Nota informativă nu corespunde prevederilor art. 20 din Legea nr. 780 din 27 decembrie 2001 privind actele legislative. Astfel, în proiect nu sunt explicate și/sau relevate:

a) condițiile ce au impus elaborarea cadrului normativ în cauză, inclusiv necesitatea armonizării cadrului legislativ național cu reglementările legislației comunitare; b) finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări; c) locul actului în sistemul legislației, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui; d) referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Ceea ce autorul proiectului a indicat în calitate de condiție care a impus elaborarea și promovarea proiectului reprezintă niște circumstanțe, condiții de suprafață, dar nu motivează, în esență, necesitatea unui cadru normativ care să aibă anume acest obiect de reglementare - prestații sociale pentru copii.

Rubrica "principalele prevederi și evidențierea elementelor noi", de asemenea, este superficială, conținând doar o enumerare, fără argumentarea soluțiilor propuse.

Fundamentarea economico-financiară a proiectului este una parțială și superficială, fără explicații de unde s-au luat sumele respective. Totodată, nu este clar dacă suma totală indicată este anuală sau este valabilă doar pentru primul an de implementare a proiectului.

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

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței nu este asigurată. Din perspectiva expertizei vulnerabilității, principiul transparenței nu este aplicabil, or, proiectul nu reglementează raporturi referitoare la oferirea de informații de către autorități/instituții publice, mecanisme legale de comunicare cu populația sau prevederi care să oblige acești subiecți să furnizeze informații populației. Inexistența unor norme cu aceste obiecte de reglementare nu este o încălcare, or, ele nu sunt cuprinse de scopul proiectului și nu sunt stricto sensu parte a obiectului de reglementare al acestuia. Pe de altă parte, existența unor mecanisme care ar fi facilitat comunicarea către beneficiari a informațiilor referitoare la prestațiile sociale pentru copii, prevăzute de proiectul vizat. Acest fapt ar fi însemnat o abordare mult mai complexă a obiectului de reglementare, prin urmare ar fi oferit un cadru normativ mai eficient și efectiv.

7. Respectarea principiului participării nu este aplicabil. Din perspectiva expertizei vulnerabilității, principiul participării nu este aplicabil în cazul proiectului Legii privind prestațiile sociale pentru copii. Interacțiunea subiecților raporturilor reglementate de proiect cu o eventuală autoritate publică, instituirea unui mecanism de expunere a opiniilor de către privați și luarea în considerare a acestora de către autoritate, precum și instituirea unei structuri semi-permanente de consultare nu reprezintă obiectul de reglementare al proiectului și nu ar sincroniza cu scopul acestuia.

8. Respectarea principiului responsabilizării nu este aplicabil. În contextul obiectului de reglementare al proiectului Legii privind prestațiile sociale pentru copii, principiul responsabilizării este inaplicabil. Prevederile proiectului nu urmăresc reglementarea vreunui mecanism de monitorizare a activității unei autorități publice, a politicilor promovate de aceasta sau de obligare a autorității de a asigura publicitatea controalelor efectuate de această autoritate.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. În cadrul analizei efectuate a proiectului Legii privind prestațiile sociale pentru copii nu au fost identificate neconcordanțe cu prevederile Constituției Republicii Moldova. Mai mult, proiectul vine să dezvolte prevederile art. 47 (Dreptul la asistență și protecție socială), 49 din Constituția Republicii Moldova (Protecția familiei și a copiilor orfani) și 50 (Ocrotirea mamei, copiilor și a tinerilor), punând accent pe instituirea unor prestații financiare sociale din partea statului pentru anumite categorii vulnerabile de copii.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform legislației corelative. Reglementările proiectului Legii privind prestațiile sociale pentru copii nu contravin legislației naționale corelative, or, în cadrul expertizei proiectului nu au fost identificate norme cu care prevederile propuse de proiect să se afle în colizie.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standardelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. În cadrul expertizei vulnerabilității nu au fost identificate standarde internaționale cărora să le contravină prevederile propuse. Totuși, autorul proiectului nu a prezentat nici un instrument internațional sau alte prevederi comunitare care să susțină propunerile de lege ferenda.

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. În cadrul expertizei proiectului Legii privind prestațiile sociale pentru copii, nu a fost identificată jurisprudență a Curții Constituționale care să aibă ca obiect de expertiză categorii de prestații financiare sociale pentru copii.

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 cadrul expertizei proiectului Legii privind prestațiile sociale pentru copii, nu a fost identificată jurisprudență a CEDO care să aibă ca obiect de expertiză categorii de prestații financiare sociale pentru copii. În general, jurisprudența Curții vizează corectitudinea acordării sau nu a prestațiilor/alocațiilor prevăzute de lege unui sau altui beneficiar.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. Proiectul Legii privind prestațiile sociale pentru copii vine să respecte prevederile constituționale privind dreptul la protecție socială a unora din cele mai vulnerabile categorii de persoane - copiii, în special a copiilor nou-născuți, gemenilor, copiii adoptați, copiii rămași temporar fără ocrotire părintească, copiii rămași fără ocrotire părintească. Mai mult, proiectul dezvoltă drepturile constituționale și reglementează prestații care nu sunt prevăzute de Constituție.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul Legii privind prestațiile sociale pentru copii nu influențează diferențierea gender, nu contribuie la inegalitatea gender și generează același impact atât asupra copiilor de sex feminin, cât și copiilor de sex masculin.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulne		
1		art. 4 alin. (6)	"(6) pentru copiii rămași fără ocrotire părintească, precum și pentru tinerii care, până la împlinirea vârstei de 18 ani, dețineau statutul de copil rămas fără ocrotire părintească, care își continuă studiile în instituțiile de învățământ	Norma indicată nu indică periodicitatea și perioada în care subiecții vizați urmează să beneficieze de indemnizația pentru continuarea studiilor. Lacuna evidențiată va face dificilă aplicarea prevederii și va crea condiții de aplicare arbitrară, dar și	Vulnerabilitate Normă lacunară și deficientă.	Norma urmează a fi completată cu prevederi privind perioada pentru care prestația socială se va acorda, precum și periodicitatea acesteia.

		profesional tehnic și superior se acordă indemnizație pentru continuarea studiilor."	neuniformă a acesteia, generând riscul de încălcare a dreptului la această prestație socială pentru unii beneficiari sau de aplicarea abuzivă pentru alții.		
--	--	--	---	--	--

Proiectul Legii privind prestațiile sociale pentru copii, în pofida scopului generos, așa cum este el propus, reglementează insuficient prestațiile sociale pentru copii.

Proiectul de lege nu aduce nimic nou în repertoriul național normativ. Prin acest proiect doar au fost "culese" din hotărârile de Guvern indemnizațiile care sunt acordate în prezent. Totuși, garanțiile acestor prestații sunt reprezentate nu numai de definirea lor, dar de metoda de stabilire și procedura de acordare a lor. Autorul, de fapt păstrează în competența Guvernului reglementarea modului de stabilire a cuantumului acestor prestații și procedura de plată.

Proiectul Legii privind prestațiile sociale pentru copii, în redacția propusă, nu aduce plus-valoare pentru sistemul de protecție socială a acestor categorii de beneficiari și nu oferă garanții legislative.

În redacția propusă, promovarea proiectului reprezintă doar o bifare, o aparență de executare a unui punct din Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană pentru anii 2014-2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 808 din 7 octombrie 2014.

Concluzii

Proiectul Legii privind prestațiile sociale pentru copii este promovat de Guvern în scop executării unui punct din Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană pentru anii 2014-2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 808 din 7 octombrie 2014. Prevederile proiectului urmăresc asigurarea unui sprijin financiar minim din partea statului la nașterea copilului, pentru îngrijirea copilului/copiilor gemeni, precum și pentru copiii adoptați, copiii rămăși temporar fără ocrotire părintească și copiii rămăși fără ocrotire părintească, inclusiv în vederea continuării studiilor.

Prevederile proiectului sunt conforme și dezvoltă art. 47, 49 și 50 din Constituția RM, nu contravin standardelor internaționale în domeniu, precum nici jurisprudenței CtEDO și jurisprudenței Curții Constituționale

Totuși, promovarea proiectului, în formatul propus nu este fundamentată suficient de autorul proiectului, or, Nota informativă nu corespunde structurii și conținutului impus de art. 20 din Legea nr. 780 din 27 decembrie 2001.

Totodată, conținutul proiectului este unul superficial, nu statuează garanții pentru stabilirea cuantumului indemnizațiilor reglementate, precum nici nu indică garanții procedurale de oferire a acestor indemnizații. Proiectul nici măcar nu stabilește subiectul/autoritatea responsabil/ă de stabilirea și acordarea acestor prestații sociale. Astfel, nu este reglementată suficient responsabilitatea statului la acordarea lor.

Promovarea proiectului în formatul propus este unul sec, care nu conferă plus-valoare sistemului de protecție socială a categoriilor de copii indicați. Or, în condițiile în care prestațiile prevăzute de proiectul de lege, în prezent sunt stabilite de Guvern, fapt ce nu este ilegal - stabilirea ("mutarea") lor în lege, fără

reglementarea unor garanții și proceduri, precum și fără indicarea autorității responsabile de stabilirea și acordarea lor, nu schimbă cu nimic actualul sistem și nu creează condiții/beneficii sociale suplimentare copiilor.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției