



29 noiembrie 2017

DJF nr. 434

AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea
Legii nr.133-XVI din 13 iunie 2008 cu privire la ajutorul social
(nr.330 din 24.10.2017)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.133-XVI din 13 iunie 2008 cu privire la ajutorul social, în conformitate cu prevederile art.54 din Regulamentul Parlamentului și cu prevederile Legii nr.780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, și expune următoarele.

1. Proiectul de lege este înaintat cu titlul de inițiativă legislativă de către Guvernul Republicii Moldova, fapt ce corespunde art.73 din Constituție și art.47 alin.(1) din Regulamentul Parlamentului.

2. Obiectul de reglementare al prezentului proiect de lege este modificarea și completarea Legii nr.133/2008, în scopul:

- instituirii statutului de „adult”, la calcularea dreptului la ajutor social, pentru minorii care au dobândit capacitatea deplină de exercițiu conform art.20 din Codul civil;

- reglementării noțiunii de „*activități de interes comunitar*” și a modalității de implicare a membrilor familiilor beneficiare de ajutor social și/sau ajutor pentru perioada rece a anului, care au statut de șomeri (conform art.2 din Legea nr.102-XV din 13.03.2003 privind ocuparea forței de muncă și protecția socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă), în prestarea activităților de interes comunitar pe o durată mai mică sau egală cu 40 de ore de muncă lunar. Obligația de a presta activități de interes comunitar nu este aplicabilă șomerilor din familiile care beneficiază de ajutor social în proporție de până la 30% din nivelul venitului lunar minim garantat (aproximativ până la 290 lei), precum și șomerilor din familiile beneficiare „*care se află în una din situațiile ce nu permit antrenarea în activități de interes comunitar, în condițiile stabilite de Guvern*”.

- instituirii mecanismului de **sanționare a familiei defavorizate** beneficiare de ajutor social, cu **încetarea dreptului la ajutor social**, pentru situațiile când membrul sau membrii familiei care au statut de șomeri refuză „efectuarea de activități de interes comunitar”;

- instituirii responsabilităților pentru primarii localităților, în vederea întocmirii *planului anual de acțiuni de interes comunitar, evidenței persoanelor care realizează activități de interes comunitar și a celor care refuză, asigurării instructajului privind protecția și securitatea muncii pentru persoanele care efectuează activități de interes comunitar, întocmirii și transmiterii listelor persoanelor care au efectuat și care au refuzat efectuarea activităților de interes comunitar, lunar către structura teritorială de asistență socială.*

Potrivit notei informative, proiectul de lege este elaborat în scopul „eficientizării mecanismului de implementare a Programului de ajutor social”.

3. Conform prevederilor art.47 alin.(1) și art.50 alin.(3) din Constituție – „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, îmbrăcăminte, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare”, precum și să „acorde alocațiile necesare pentru copii și ajutoare pentru îngrijirea copiilor bolnavi ori handicapați. Alte forme de asistență socială pentru copii și tineri se stabilesc prin lege”.

Totodată, potrivit art.3 din Legea nr.133/2008, *ajutorul social* reprezintă o plată lunară în bani acordată **familiei defavorizate**. Astfel, chiar dacă cuantumul ajutorului social este calculat separat în funcție de statutul fiecărui membru al familiei (conform art.5 și art.7 din Legea nr.133/2008), ajutorul social se achită sub forma unei plăți lunare unice pentru întreaga familie.

Familie defavorizată, în sensul Legii nr.133/2008, este familia care are un venit global mediu lunar mai mic decât venitul lunar minim garantat (961,0 lei conform art.4 din Legea bugetului de stat pentru anul 2017) și a acumulat un punctaj pe indicatorii de bunăstare mai mic decât limita stabilită de Guvern.

La pct.7 din proiectul de lege, completarea propusă pentru art.12 alin.(1) lit.e) din Legea nr.133/2008, autorii proiectului propun ca - „refuzul” de a „efectua activități de interes comunitar” de către membrul adult al familiei beneficiare de ajutor social și/sau ajutor pentru perioada rece a anului, care are statut de șomer, să constituie temei de **încetare a dreptului la ajutor social și/sau la ajutor pentru perioada rece a anului pentru întreaga familie**. Încetarea dreptului la ajutor social, conform art.12 alin.(1¹) din Legea nr.133/2008, presupune faptul că – plata ajutorului social pentru familie încetează din luna următoare, iar „familia nu mai are dreptul la depunerea unei cereri de acordare a ajutorului social pe o perioadă

de 3 luni consecutive din luna stopării dreptului la ajutor social/ajutor pentru perioada rece a anului”.

În acest context, atenționăm că, mecanismul de condiționare a acordării ajutorului social pentru întreaga familie, în funcție de participarea/neparticiparea unui membru șomer al familiei la activitățile de interes comunitar, precum și mecanismul de sancționare a refuzului șomerului de a participa la activitățile de interes comunitar, prin **încetarea dreptului la ajutor social pentru familia defavorizată**, este unul neechitabil și afectează în primul rând membrii inapți de muncă ai familiei (copii, persoanele în etate, persoanele încadrate în grad de dizabilitate, etc.), adică membrii familiei care nu au posibilitatea obiectivă să obțină surse de venit prin desfășurarea unor activități remunerate.

Or, proiectul de lege propune aplicarea unei sancțiuni colective inechitabile și neproporționale, pentru întreaga familie, ca răspuns la acțiunile unuia sau mai mulți membri adulți ai familiei, care are/au capacitatea și aptitudini fizice să își câștige de sine stătător sursele minime de existență.

Astfel, atenționăm că prin mecanismul de sancționare propus pentru refuzul de a presta activități de interes comunitar, **membrii inapți de muncă ai familiei beneficiare de ajutor social sunt lipsiți de posibilitatea de a obține surse minime de existență**, pentru o perioadă de minim 3 luni, fapt ce duce la încălcarea prevederilor art.47 și art.50 din Constituție.

Totodată, menționăm că în cazul României (țară care este adusă drept exemplu de bune practici, în nota informativă a proiectului), chiar dacă legislația stabilește pentru persoanele apte de muncă din familiile pentru care se asigură venitul minim garantat – obligația de a efectua lunar acțiuni sau lucrări de interes local, sancțiunea pentru refuzul de a efectua astfel de lucrări este – modificarea cuantumului ajutorului social acordat familiei *„prin excluderea din numărul membrilor acesteia a persoanei care refuză nejustificat efectuarea acțiunilor sau lucrărilor de interes local”* (art.6 și art.16 din Legea României nr.416/2001 privind venitul minim garantat).

4. Potrivit principiilor de bază ale legiferării, statuate la art.4 din Legea nr.780/2001, proiectul de act legislativ trebuie să respecte – principiile oportunității, coerenței, stabilității și predictabilității normelor juridice. Atenționăm că, proiectul de lege are un caracter ambiguu și prevederile acestuia vor genera tălmăciri eronate, precum și posibilitatea de aplicare abuzivă a anumitor prevederi. În acest context, atragem atenția asupra următoarelor aspecte:

a) Nota informativă a proiectului de lege nu definește clar care este problema/problemele actuale legate de acordarea ajutorului social, de ce este necesar să fie adoptat prezentul proiect de lege *„în scopul eficientizării mecanismului de implementare a Programului de ajutor social”* și de ce a fost

aleasă anume varianta propusă în proiect drept soluție pentru eficientizarea Programului de ajutor social. De asemenea, lipsește informația relevantă referitoare la evaluarea impactului și efectelor sociale, economice sau de altă natură pe care ar putea să le genereze implementarea prevederilor prezentului proiect de lege, fapt ce încalcă prevederile art.20 din Legea nr.780/2001. Or, prin condiționarea acordării ajutorului social familiilor social vulnerabile se va diminua gradul de protecție socială a familiilor defavorizate.

b) Potrivit art.47 alin.(6) și (7) din Regulamentul Parlamentului – *proiectul de act legislativ și propunerea legislativă se depun spre dezbatere împreună cu o expunere a obiectivului, scopului, concepției viitorului act, a locului acestuia în legislația în vigoare, precum și a efectelor sale social-economice [...] și se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării, precum și rezultatele consultării publice a proiectului; de asemenea, dacă pentru executarea actului legislativ care se adoptă este necesară elaborarea altor acte legislative sau normative, se anexează lista acestora și/sau, după caz, și proiectele lor.*

Atenționăm că, proiectul de lege prevede doar un mecanism rudimentar de organizare și evidență a „*activităților de interes comunitar*”, însă fără a fi anexate proiectele actelor normative ce necesită a fi elaborate întru executarea prevederilor proiectului de lege, dar și fără explicarea mecanismelor de implementare a prevederilor propuse spre aprobare, fapt ce încalcă prevederile art.47 alin.(6) și (7) din Regulamentul Parlamentului.

c) La pct.9 din proiectul de lege, completarea propusă pentru art.15² din Legea nr.133/2008, se utilizează sintagma de „șomerii apți de muncă [...] din cadrul familiilor beneficiare de ajutor social”, în acest context apare întrebarea – dacă în familia defavorizată, beneficiară de ajutor social, există 2 sau mai mulți șomeri înregistrați – orele lucrate, până la 40 de ore pe lună calculate proporțional cuantumului ajutorului social acordat, trebuie să fie calculate per familie sau fiecare șomer din familie trebuie separat să presteze până la 40 de ore lunare? De asemenea, dacă în acest tip de familie (cu 2 și mai mulți șomeri) doar unul dintre șomeri refuză să presteze activitățile de interes comunitar, dreptul la ajutorul social tot încetează în temeiul refuzului unuia din șomeri de a presta activitatea de interes comunitar?

d) La pct.9 din proiect, completarea propusă pentru art.15³ din Legea nr.133/2008, sunt statuate responsabilitățile primarului în desfășurarea activităților de interes comunitar.

Menționăm că, implicarea doar a primarului în organizarea activităților de interes comunitar, respectiv încetarea dreptului la ajutor social doar în baza

informației prezentate de primar, așa cum se propune în proiect, va genera abuzuri la nivel local. Or, în formatul propus de autorii proiectului de lege:

- Primarul are dreptul discreționar să solicite șomerilor din familiile beneficiare de ajutor social implicarea în activitățile de interes comunitar, fapt ce presupune că unii șomeri vor fi implicați în activități de interes comunitar, iar alora, aflați în situație similară, primarul are dreptul să nu le solicite desfășurarea activităților de interes comunitar. Astfel, atenționăm că „solicitarea primarului” este un factor subiectiv care nu poate sta la baza întocmirii listei participanților la activități de interes comunitar, pentru a nu genera tratament inechitabil și discriminatoriu între beneficiarii de ajutor;

- Din nota informativă a proiectului de lege, nu este clar în ce măsură primarii localităților au posibilitatea să se implice în activități de ținere a evidenței persoanelor care participă la activitățile de interes comunitar, cu înregistrarea zilelor de muncă și a orelor efectiv lucrate de fiecare șomer în parte. Or, aceste activități de secretariat sunt improprii pentru un ales local.

- Proiectul de lege nu propune nici un mecanism de verificare a veridicității informației transmise de primar către structura teritorială de asistență teritorială, mai ales pentru cazurile când se prezumă că șomerul din familia social vulnerabilă a refuzat participarea la activități de interes comunitar.

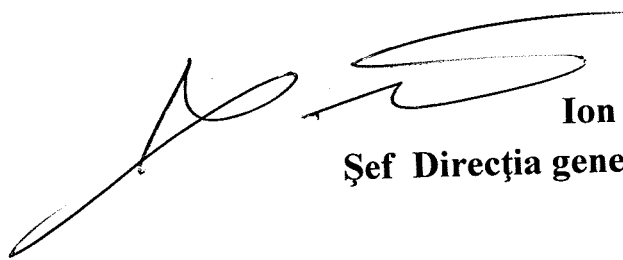
În aceste condiții, atenționăm că este necesar ca prevederile propuse la pct.9 din proiectul de lege necesită a fi revizuite și concretizate următoarele aspecte – instituirea unor criterii clare după care în mod obiectiv șomerii din familiile beneficiare de ajutor social să beneficieze de tratament nediscriminatoriu la implicarea în activități de interes comunitar, și nu discreționar doar la „solicitarea primarului”; de asemenea, implicarea consiliului local la momentul aprobării planului anual de acțiuni de interes comunitar, implicarea lucrătorilor sociali din localități pentru a ține evidența persoanelor care desfășoară activități de interes comunitar și orele lucrate, și implicarea structurii teritoriale de asistență socială pentru verificarea corectitudinii informației prezentate de primar, pentru a examina în ce măsură informațiile prezentate referitoare la participarea/refuzul persoanelor de a participa la activități de interes comunitar, reflectă situația obiectivă, astfel în cât persoanele să nu fie lipsite de dreptul la ajutor social în baza unor date prezentate eronat/incorct. Tot în acest context, este necesar să fie concretizat sub ce formă va fi prezentat „refuzul” persoanei de a desfășura activități de interes comunitar și ce se întâmplă în cazurile când persoana are un motiv întemeiat de a refuza/nu participa uneori la activitățile de interes comunitar.

5. Conform art.1 al Legii nr.436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală, primarul este *autoritate reprezentativă a populației unității administrativ-teritoriale și executivă a consiliului local, aleasă prin vot universal,*

egal, direct, secret și liber exprimat. Atribuțiile acestuia sunt statuate la art.29 din Legea nr.436/2006, iar potrivit alin.(1) lit.r) din articolul menționat, primarul coordonează activitatea de asistență socială privind copiii, persoanele în etate, invalizii, familiile cu mulți copii, familiile afectate de violență intrafamilială, alte categorii de persoane socialmente vulnerabile, sprijină activitatea asociațiilor obștești de utilitate publică din teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului), dar nicidecum nu poate fi responsabil pentru întocmirea planului anual de acțiuni de interes comunitar, evidența persoanelor care realizează activități de interes comunitar și a celor care refuză, asigurarea instructajului privind protecția și securitatea muncii pentru persoanele care efectuează activități de interes comunitar, întocmirea și transmiterea listelor persoanelor care au efectuat și care au refuzat efectuare activităților de interes comunitar, lunar către structura teritorială de asistență socială, așa cum se propune în proiectul de lege. Or, funcția de primar este una electivă și nu de subordonare față de structurile teritoriale de asistență sociale.

De asemenea, potrivit art.3 alin.(1) și alin.(4) din Legea nr.397-XV din 16.10.2003 privind finanțele publice locale – „*bugetele unităților administrativ-teritoriale constituie elemente independente care se elaborează, se aprobă și se execută în condiții de autonomie financiară*”, iar „**orice delegare de competențe suplimentare din partea statului în persoana Parlamentului trebuie să fie însoțită de alocarea de resurse financiare, necesare pentru a acoperi costul exercițiului competenței delegate**”. Astfel, delegarea de competențe autorităților publice locale pentru implementarea prezentului proiect de lege trebuie să fie „însoțită de alocarea resurselor financiare” necesare pentru implementarea prevederilor proiectului.

6. Întru respectarea prevederilor art.11 din Legea nr.239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional și prevederilor art.6 alin.(5) din Legea nr.436/2006 – proiectul de lege necesită a fi consultat cu toate părțile interesate – reprezentanții societății civile în domeniul protecției drepturilor omului, experții în domeniul protecției sociale a persoanelor social-vulnerabile, asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale și alte părți interesate.



Ion CREANGĂ,
Șef Direcția generală juridică