



Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

A V I Z

la proiectul legii pentru modificarea Legii nr. 338/1994 privind drepturile copilului (nr. 183 din 12 august 2021)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege sus-nominalizat, prin prisma prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului și ale prevederilor Legii cu privire la actele normative nr.100/2017 și expune următoarele considerente.

I. Evaluarea generală a proiectului de act normativ:

1. Proiectul legii a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlament, fapt ce corespunde art.73 din Constituție și prevederilor art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Conform notei informative, în vederea standardizării și asigurării drepturilor egale ale elevilor, proiectul legii supus avizării are drept scop reglementarea prin lege a dreptului la alimentație gratuită a elevilor claselor I – IX.

3. Cu referire la fundamentarea economico-financiară, condiție obligatorie, potrivit art.30 alin.(1) lit.e) din Legea nr.100/2017, autorul menționează că, Guvernul va fi împuternicit să identifice mijloacele financiare necesare și să elaboreze/reglementeze cadrul normativ aferent.

Atragem atenție că, evaluarea economico-financiară generală urma să fie constituită în baza avizelor și recomandărilor tuturor instituțiilor specializate.

De notat că, proiectul de lege are impact asupra veniturilor bugetului public național, astfel potrivit prevederilor art.131 din Constituție, orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern. Este de menționat că modificările propuse au ca efect majorarea transferurilor alocate de la bugetul de stat către bugetele locale, fapt care va genera modificarea Anexei nr.7 - Volumul transferurilor de la bugetul de stat către bugetele locale a Legii bugetului de stat nr.258/2020.

Totodată, 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.

II. Observații de conținut și de respectare a cerințelor tehnicii legislative:

1. Sub aspect conceptual, reținem că, prezenta modificare, care constă în garantarea dreptului copilului la alimentare gratuită, și anume ale elevilor din învățământul obligatoriu, în varianta propusă de către autori, nu corespunde criteriului de calitate/claritate a legii. În acest caz, sunt relevante constatările Curții Constituționale expuse în Hotărârea nr. 26 din 23 noiembrie 2010, potrivit căreia: *„Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art. 23 din Constituție [...].”*

Capitolul II din Legea privind drepturile copilului, reglementează drepturile fundamentale ale copilului. Art.10 din acest capitol, reglementează dreptul la învățătură. Acest drept reprezintă unul dintre cele mai importante drepturi ale omului, care este consacrat în Constituția Republicii Moldova, al cărui elemente principale constau în dreptul de a fi instruit, de a învăța. Este de menționat că, dreptul la învățătură este în același timp și o îndatorire. Ne referim la învățământul obligatoriu, care potrivit prevederilor art.13 din Codul educației nr.152/2014, începe cu grupa pregătitoare din învățământul preșcolar și se finalizează cu învățământul gimnazial.

1.1. Cât privește dreptul la alimentație, menționăm că acest drept este înserat în Codul educației, de rând cu alte drepturi ale elevilor și studenților la art.136 alin.(1) lit.b) și art. 145 alin. (1) lit. c). Legislația în vigoare, conține norme cu privire la organizarea alimentației copiilor și elevilor în instituțiile de învățământ general (vezi Hotărârea Guvernului nr.722/2018 pentru aprobarea Instrucțiunii privind organizarea alimentației copiilor și elevilor în instituțiile de învățământ general).

Normele financiare pentru alimentarea copiilor/elevilor din instituțiile de învățământ sunt aprobate în temeiul Codului educației, Legii bugetului de stat pentru anul 2021, Hotărârii Guvernului nr. 234/2005 cu privire la alimentarea elevilor și Hotărârii Guvernului nr. 198/1993 cu privire la protecția copiilor și familiilor socialmente vulnerabile.

Astfel, sub acest aspect, constatăm că dispozițiile proiectului supus avizării nu se încadrează în cadrul normelor art.10 din Legea privind drepturile copilului. Considerăm că aceste dispoziții reprezintă obligațiunea/atribuțiile autorităților administrației publice centrale și locale, care urmează a fi dezvoltate în cadrul normativ de ramură: Codul educației nr.152/2014; Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală.

1.2. Potrivit Legii nr. 397/2003 privind finanțele publice locale, finanțele publice locale fac parte integrantă din sistemul finanțelor publice și includ bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și bugetele unităților

administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, care reprezintă totalitatea veniturilor și cheltuielilor pentru exercitarea funcțiilor ce sînt în competența acestora conform legislației și a funcțiilor delegate de Parlament la propunerea Guvernului.

Alin.(4) și (5) al art. 3 din Legea sus-nominalizată, stabilește expres că, 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. Autoritățile administrației publice locale urmează a fi consultate în modul corespunzător asupra procedurilor de redistribuire a resurselor ce urmează a fi alocate acestora, precum și asupra modificărilor operate în legislație referitor la funcționarea sistemului finanțelor publice locale.

În acest context, menționăm și art.7 din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală care stabilește expres că, în realizarea competențelor lor, autoritățile administrației publice locale dispun de autonomie, consfințită și garantată prin Constituția Republicii Moldova, Carta Europeană a Autonomiei Locale și prin alte tratate la care Republica Moldova este parte.

Astfel, considerăm necesară consultarea autorităților publice locale de nivelurile întâi și al doilea înainte de a atribui în sarcina acestora asigurarea cu alimentare gratuită și a elevilor din învățământul obligatoriu - clasele V – IX.

2. Sub aspect tehnico-juridic, reținem următoarele:

2.1. Conform art.63 alin.(3) din Legea nr.100/2017, dacă se modifică un singur articol dintr-un singur act normativ, în denumirea actului de modificare se face referire expresă la articolul modificat și la actul normativ respectiv.

Întru respectarea prevederilor de mai sus, în denumirea proiectului de lege și în partea introductivă a Art.I din proiect se va face referire expresă la articolul modificat.

2.2. În legea de modificare, articolele se însemnează cu numere ordinare exprimate prin cifre romane și urmate de punct, motiv pentru care, cifrele arabe se vor înlocui cu cifre romane.

2.3. Reieșind din faptul că Legea nr.338/1994 privind drepturile copilului a suferit modificări și ținînd cont de obiecțiile supra, precum și de practica de elaborare a actelor normative, propunem o nouă redacție a art.I.:

„Articolul I. – Articolul 10 din Legea nr.338/1994 privind drepturile copilului (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr.13, art.127), cu modificările ulterioare, se completează cu alineatul (1¹) cu următorul cuprins:”.

Prin urmare, dispoziția introductivă „La articolul 10 se completează cu alineatul (1¹) care va avea următorul conținut:” se va exclude.

2.4. Textul propus pentru completare necesită a fi redactat, ținînd cont de limbajul și stilul juridic specific normativ, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie. Întru respectarea clarității atragem atenție la necesitatea concretizării tipului instituțiilor de învățământ, în funcție de tipul de proprietate: publice ori și cele private.

2.5. La art.II. și art.III.

Prevederile art. II. și art.III. din proiect conțin dispoziții finale și tranzitorii. Dispozițiile finale și tranzitorii, potrivit tehnicii legislative, cuprind momentul

intrării în vigoare și măsurile necesare punerii în aplicare a actului normativ, reglementări privind obligația autorităților responsabile de a executa actul normativ, de a întreprinde măsurile și de a realiza procedurile necesare executării, etc. (art.47 din Legea nr.100/2017).

Pornind de la cerințele de bază față de structura și conținutul actului normativ, atragem atenție la dispozițiile articolelor menționate, care urmează a fi comasate într-un singur articol. Astfel, norma care prevede intrarea în vigoare a actului normativ va fi expusă în conținutul alin.(1), iar obligația Guvernului va fi expusă în conținutul alin.(2).

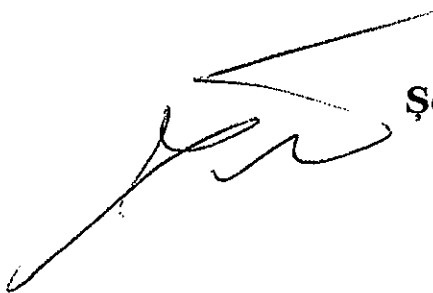
În ceea ce privește termenul de intrare în vigoare la data publicării a proiectului de lege, remarcăm norma art. 56 alin. (1) din Legea nr. 100/2017 unde este stabilit că „actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în textul actului normativ, care nu poate fi anterioară datei publicării”.

În concluzie, menționăm că proiectul de lege urmează a fi revizuit atât din punct de vedere conceptual, cât și al tehnicii legislative, pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate.

Curtea Constituțională subliniază în hotărârile sale (nr.26/2010; nr.5/2018; nr.2/2018; nr.17/2017; nr.10/2017), că legea trebuie să reglementeze în mod unitar, să asigure o legătură logico-juridică între dispozițiile pe care le conține și să evite paralelismele legislative, ce generează incertitudine și insecuritate juridică. Or, în procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative.

Pentru asigurarea sănătății fizice și acordarea unei griji deosebite copiilor, dreptul la alimentație gratuită a elevilor din învățământul obligatoriu ar putea fi reglementat în Legea nr. 338/1994 privind drepturile copilului, dar nu în contextul dreptului la învățătură, așa cum prevede prezentul proiect, ci într-un articol separat. O altă opțiune ar putea fi reglementarea prezentei modificări în contextul Codului educației. În ambele cazuri, obligatorie va fi stabilirea sursei de finanțare în Legea bugetului de stat. Fără indicarea sursei de finanțare, se pune în sarcina autorităților publice locale o atribuție care nu este acoperită financiar, respectiv, punerea în aplicare a normei devine imposibilă.

Pe cale de consecință, recomandăm autorilor să reevalueze oportunitatea promovării proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 338/1994 privind drepturile copilului.



**Șef Direcție generală
Ion CREANGĂ**

Ex. Silvia Cojocari,
tel. 820-576