

COMISIA DREPTURILE OMULUI ȘI RELAȚII INTERETNICE

RAPORT DE EVALUARE EX-POST DE IMPACT A LEGII NR. 299 DIN 30.11.2018 PRIVIND MĂSURILE ȘI SERVICIILE DESTINATE COPIILOR CU COMPORTAMENT DEVIANT¹

Intervalul de evaluare:
martie – mai 2023

Deputat responsabil:
**Grigore NOVAC, președintele Comisiei drepturile omului
și relații interetnice**

***Consultant național responsabil de întocmirea
raportului:***

**Arina ȚURCAN-DONȚU,
avocată, expert contractat de Consiliul Europei
*Consultanți responsabili din Secretariatul Comisiei:***

**Vera ONICA,
Stela ȚURCANU,
Anastasia LUCA**

¹ Raportul folosește termenul „copii cu comportament deviant” doar pentru a se referi la titlul actual al Legii nr. 299/2018 care face obiectul prezentei revizuirii, deoarece acesta este titlul real al Legii nr. 299/2018. În orice alt context, Raportul se referă la această categorie de copii ca fiind copii în conflict cu legea în temeiul MACR. De asemenea, raportul se abține de la folosirea termenului de delincvență juvenilă ori de câte ori este posibil și, în schimb, folosește termenul de criminalitate juvenilă, așa cum este prevăzut de Ghidul de la Riyadh și Recomandarea Rec (2003) 20 a Consiliului Europei. Formularea expresiei „copii cu comportament deviant” utilizată de Legea nr. 299/2018 nu este în concordanță cu standardele și cercetările internaționale și este contrară intereselor superioare ale copiilor.

ABREVIERI

APC	Administrație Publică Centrală
APL	Administrație Publică Locală
BNS	Biroul Național de Statistică
CDC	Convenția ONU privind drepturile copilului
CEDO	Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale
CE	Consiliul Europei
CPC	Cod de procedură civilă
CP	Cod penal
CPP	Cod de procedură penală
HG	Hotărârea Guvernului
MAI	Ministerul Afacerilor Interne
MMPS	Ministerul Muncii Protecției Sociale
STAS	Structurile teritoriale de asistență socială
VMRP	Vârsta minimă de răspundere penală

INTRODUCERE

Protecția copiilor în conflict cu legea care nu răspund penal, cât și a celor care răspund penal este o prioritate pentru Republica Moldova, care își propune să respecte standardele internaționale în domeniul drepturilor copilului. Pentru a realiza acest obiectiv, este necesar să se evalueze situația actuală și să se identifice soluții adecvate pentru a răspunde nevoilor copiilor care comit fapte ilicite înainte de a atinge vârsta minimă de răspundere penală. Acest proces presupune o analiză a cadrului legal existent, care ar trebui să reglementeze modul de intervenție în astfel de cazuri, precum și o analiză a politicilor sociale și a cadrului instituțional care se ocupă de protecția copilului, cu accent pe verificarea eficacității instituțiilor și a mecanismelor de sprijin.

Potrivit datelor statistice, în anul 2022 numărul infracțiunilor săvârșite de copii este în creștere față de anul precedent (cu 1,44%, exceptând localitățile din stânga Nistrului). În perioada de referință, de către copii și cu participarea acestora au fost săvârșite 705 (comparativ cu 695 în anul 2021) infracțiuni, ceea ce constituie creștere cu 1,44 %, față de perioada analogică a anului precedent. Astfel, 2,79 % (comparativ cu 2,73% în 2021) din numărul total al infracțiunilor înregistrate pe teritoriul Republicii Moldova sunt săvârșite de către copii sau cu participarea acestora.²

Cercetările efectuate, în perioada 2018-2022, în Republica Moldova, de Terres des Hommes, arată că, în majoritatea cazurilor de criminalitate juvenilă, copiii sunt victime ale violenței și neglijării domestice, instituționale sau comunitare,³ majoritatea copiilor provenind din familii vulnerabile din punct de vedere social, în care părinților le lipsesc abilitățile și resursele necesare pentru rezolvarea problemelor care apar și nu știu cum să răspundă nevoilor copiilor.⁴ Experiențele negative/traumatizante trăite de copii sunt cu precădere agresiuni în familie sau comunitate, aproximativ 10% dintre aceștia având un grad de expunere ridicat la astfel de evenimente.⁵ La nivel comunitar, printre motivele criminalității juvenile se numără lipsa activităților extracurriculare organizate, concepute special pentru diferite vârste ale copiilor, care pot avea un impact pozitiv asupra dezvoltării copiilor.⁶

2

https://politia.md/sites/default/files/nota_informativa_privind_starea_delicventei_juvenile_si_activitatea_pe_domeniul_siguranta_copii_pe_parcursul_a_12_luni_2022.pdf

³ Terre des hommes, „Prevenirea delincvenței juvenile în Republica Moldova”, de Liliana Astrahan, 2018.

⁴ Ibid.

⁵ Terre des hommes, „Profilul copiilor din Republica Moldova în conflict cu legea”, de Theofild-Andrei LAZĂR, Elena-Loreni BACIU, 2022.

⁶ Terre des hommes, „Prevenirea delincvenței juvenile în Republica Moldova”, de Liliana Astrahan, 2018.

În anul 2019, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat „Legea nr. 299/2018 din 30.11.2018 privind măsurile și serviciile pentru copiii cu comportament deviant”⁷ (în continuare *Legea nr. 299/2018*), care a evidențiat copiii aflați în conflict cu legea, care nu fac obiectul răspunderii penale, ca fiind copii cu „comportament deviant” și i-au recunoscut drept o categorie separată, diferită de categoria „copiilor aflați în situație de risc”. Legea nr. 299/2018 prevede crearea unui mecanism de cooperare intersectorială privind punerea în aplicare a măsurilor pentru copiii cu „comportament deviant”,⁸ serviciile destinate copiilor cu comportament deviant, categoriile de beneficiari ai acestor măsuri și servicii, principiile și scopurile instituirii măsurilor destinate copiilor cu comportament deviant, precum și modul de stabilire, prelungire, modificare și anulare a acestor măsuri.

Dincolo de existența unui cadru legal prin care se reglementează măsurile și serviciile destinate copiilor cu „comportament deviant”, studiile atestă insuficiența instrumentelor de implementare a Legii nr. 299/2018. Golul existent alimentează dezbaterile sociale privind determinarea celui mai oportun mecanism de a atrage la răspundere a acestei categorii de minori, având în vedere carențele de aplicare a sistemului actual de reglementare.

Pentru a verifica dacă au fost aprobate toate actele normative necesare pentru organizarea executării și implementarea Legii nr. 299/2018, precum și dacă există anumite obstacole de ordin juridic în aplicarea actului normativ, Parlamentul Republicii Moldova a inițiat procedura de evaluare ex-post a legii.

În urma evaluării ex-post, Parlamentul Republicii Moldova va lua decizia cu privire la menținerea, modificarea, abrogarea actului normativ supus evaluării sau înlocuirea acestuia cu un act normativ nou.

I. INFORMAȚII GENERALE DESPRE ACTUL EVALUAT

Potrivit legislației Republicii Moldova, copilul este persoana care nu a împlinit vârsta de 18 ani⁹. Legiuitorul a stabilit că subiectul care poate fi atras la răspundere penală este persoana care a împlinit vârsta de 16 ani.¹⁰ Cu toate acestea, ca o excepție, pentru unele categorii de infracțiuni, copiii cu vârsta cuprinsă între 14 și 16 ani sunt considerați ca având răspundere penală limitată, așa cum este descrisă

⁷ Notă: Raportul folosește termenul „copii cu comportament deviant” doar pentru a se referi la titlul actual al Legii care face obiectul prezentei evaluări, deoarece acesta este titlul actual al Legii 299. În orice alt context, Raportul se referă la această categorie de copii ca fiind copii în conflict cu legea în temeiul MACR. De asemenea, raportul se abține de la folosirea termenului de delincvență juvenilă ori de câte ori este posibil și, în schimb, folosește termenul de criminalitate juvenilă, așa cum este prevăzut de Principiile de la Riyadh și Recomandarea 20 a CoE.

⁸ Raport tematic de evaluare a eficienței și eficacității mecanismelor de cooperare intersectorială în domeniul protecției drepturilor copiilor, Avocatul Poporului, Ombudsman, Republica Moldova, 2020. Disponibil online: <http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2020/10/RaportTEMATIC2020-4.pdf>

⁹ Legea nr. 338 din 15.12.1994 privind drepturile copilului. Disponibilă online:

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136949&lang=ro#

¹⁰ Art. 21 Cod Penal

de Codul Penal al Republicii Moldova.¹¹ Astfel, copiii cu vârste între 14-18 ani pot fi atrași la răspundere penală numai dacă se dovedește că aceștia erau conștienți de semnificația faptei pe care o săvârșeau, la momentul săvârșirii infracțiunii. În consecință putem menționa că, în Republica Moldova, vârsta minimă de răspundere penală absolută (în continuare VMRP) este de 14 ani.

Potrivit datelor statistice publicate de Biroul Național de Statistică, în anul 2022 numărul infracțiunilor săvârșite de copii este în creștere față de anul precedent. Conform datelor statistice furnizate de STI a MAI, pe parcursul a 12 luni ale anului 2022, în Republica Moldova au fost săvârșite 25 208 infracțiuni, comparativ cu 25 398, înregistrate în perioada analogă al anului 2021, ceea ce constituie o descreștere cu 0,75 %. În perioada de referință, de către copii și cu participarea acestora au fost săvârșite 705 (comparativ cu 695 în 2021) infracțiuni, ceea ce constituie creștere cu 1,44 %, față de perioada analogică a anului precedent. Astfel, 2,79% (comparativ cu 2,73% în 2021) din numărul total al infracțiunilor înregistrate pe teritoriul Republicii Moldova sunt săvârșite de către copii sau cu participarea acestora.¹² Din numărul total de 705 (comparativ cu 695 în 2021) cauze penale pornite, urmărirea penală a fost finisată în 658 (comparativ cu 663 în 2021) cauze penale, dintre care: 537 (comparativ cu 530 în 2021) cauze penale au fost trimise spre examinare către instanța de judecată, 117 (comparativ cu 130 în 2021) cauze penale au fost încetate, 3 (comparativ cu 3 în 2021) cauze penale au fost clasate, 1 (comparativ cu 0 cazuri în 2021) cauză penală /urmărirea penală a fost suspendată condiționat.¹³ Din datele statistice prezentate de Procuratura Generală rezultă că în anul 2022, comparativ cu anul 2021, numărul total de cauze penale pornite a crescut cu 10 cauze, iar numărul de cauze penale trimise în judecată a crescut cu 7 cauze. În același timp, numărul de cauze penale încetate sau clasate a scăzut cu 16 cauze, iar numărul de cauze penale suspendate condiționat a fost de 1, față de nici una în anul precedent. Aceste cifre arată o eficiență mai mare a organelor de urmărire penală și o reducere a duratei medii de soluționare a cauzelor penale.

¹¹Codul Penal, persoanele fizice responsabile care, la momentul săvârșirii infracțiunii, au împlinit vârsta de 16 ani, sunt pasibile de răspundere penală. Articolul 21: „2) Persoanele fizice cu vârsta cuprinsă între 14 și 16 ani sunt pasibile de răspundere penală numai pentru săvârșirea infracțiunilor prevăzute la art. 145, 147, 151, 152 alineatul (2), art. 164, 166 alineatul (2) și (3), art.171, 172, 175, 186-188, 189 alin. (2) - (6), art. 190 alin. (2) - (5), art. 192 alin. (2) - (4), art. 192 alin. (2) și (3), 196 alineatul (4), art.197 alineatul (2), art.212 alineatul (3), art.217 alineatul (4) litera b), art.2171 alineatul (3) și alineatul (4) literele b) și d), art.2173 alineatul (3) literele a) și b), art.2174, art.2176 alineatul (2), art.260 , 268, 270, 271, art.275, 280, 281, 283-286, 287 alineatele (2) și (3), art.288 alineatul (2), art.290 alineatul (2), art. 292 alin. (2), art. 317 alin. (2), art.342.”

¹² Nota informativă privind starea „delincvenței juvenile” și activitatea pe domeniul siguranță copii în anul 2022. Disponibil online:

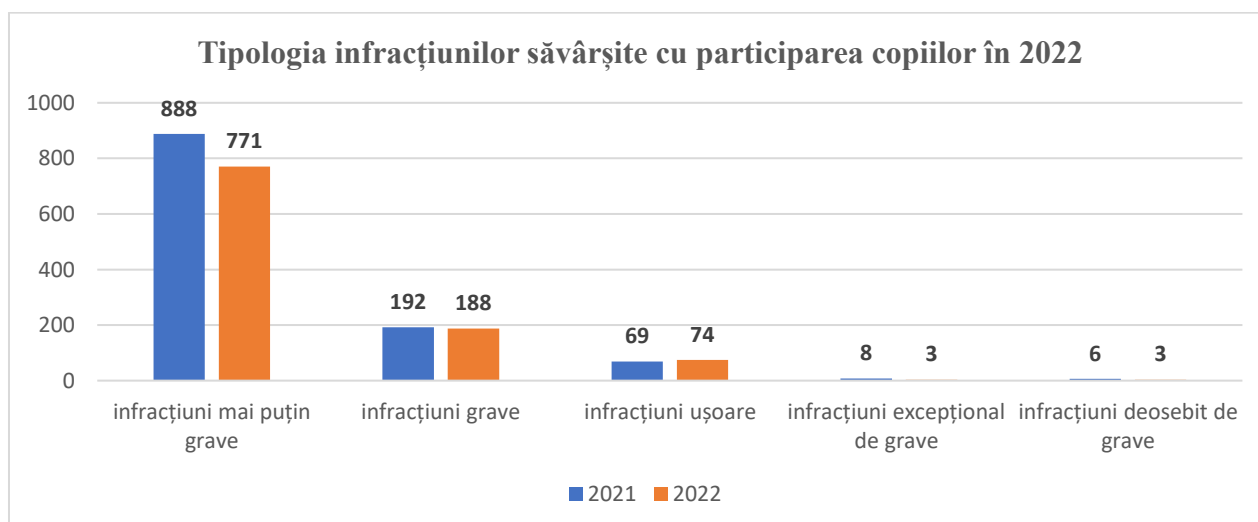
https://politia.md/sites/default/files/nota_informativa_privind_starea_delicventei_juvenile_si_activitatea_pe_domeniul_siguranta_copii_pe_parcursul_a_12_luni_2022.pdf

¹³ Raportul privind activitatea Procuraturii pentru anul 2022, pag. 51-52. Disponibil online: <https://procuratura.md/sites/default/files/2023-03/RAPORT%20DE%20ACTIVITATE%202022.pdf>

Tabelul 1. <i>Infraționalitatea juvenilă pe sexe, 2018-2022</i>					
	2018	2019	2020	2021	2022
Infrațiuni săvârșite de minori	688	664	606	695	705
inclusiv:					
de către fete	86	102	35	47	62
de către băieți	602	562	571	648	643
Rata infraționalității juvenile, cazuri la 100 mii copii cu vârsta 0-17 ani	118	116	108	123	126

Analiza tactică a infraționalității a reflectat că, fenomenul infrațional în rândul copiilor este dominat de infrațiunile mai puțin grave, la comiterea cărora au participat 771 copii (comparativ cu 888 în 2021) copii, urmat de infrațiunile grave, la comiterea cărora au participat 188 (comparativ cu 192 în 2021) copii și ușoare, la comiterea acestui gen de infrațiuni au participat 74 (comparativ cu 69 în 2021) copii, 3 (comparativ cu 8 în 2021) copii au comis infrațiuni excepțional de grave și 3 (comparativ cu 6 în 2021) copii au comis infrațiuni deosebit de grave. Aceste date indică o tendință de diminuare a infrațiunilor excepțional de grave și deosebit de grave săvârșite cu participarea copiilor.¹⁴ (Figura 1)

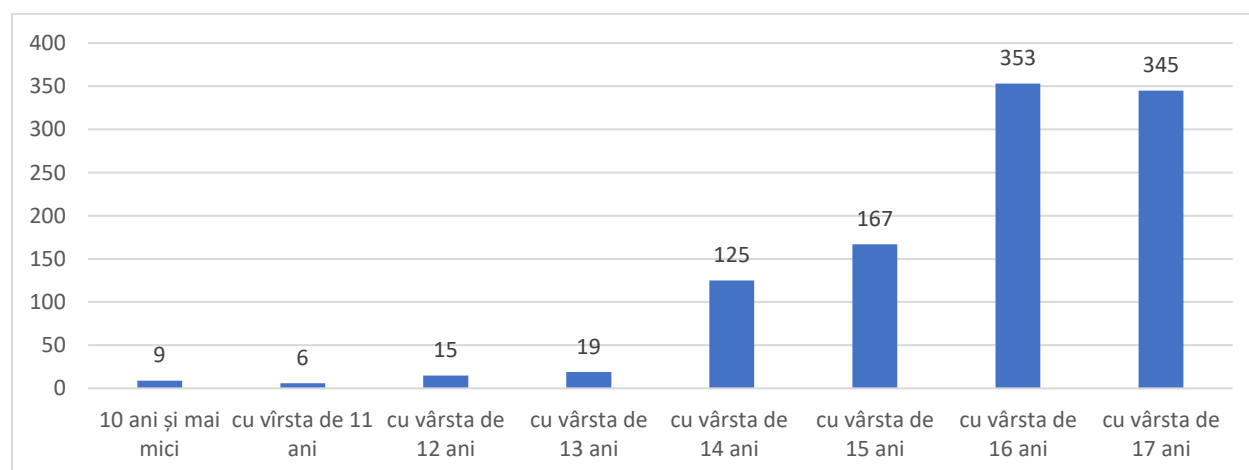
Figura 1. Tipologia infrațiunilor săvârșite cu participarea copiilor în 2022



¹⁴ Nota informativă privind starea „delincvenței juvenile” și activitatea pe domeniul siguranță copii în anul 2022. Disponibil online: https://politia.md/sites/default/files/nota_informativa_privind_starea_delicventei_juvenile_si_activitatea_pe_domeniul_siguranta_copii_pe_parcursul_a_12_luni_2022.pdf

Potrivit datelor statistice privind originea regională a copiilor care au săvârșit infracțiuni, se observă o prevalență a fenomenului infracțional în mediul urban. Astfel, în 2022, au fost înregistrați 593 de copii infractori din mediul urban (în scădere față de 678 în 2021), față de 446 de copii infractori din mediul rural (în scădere față de 485 în 2021). Procentual, mediul urban reprezintă 57,07% din totalul copiilor ce au săvârșit infracțiuni, iar mediul rural 42,93%. Numărul total al copiilor care au comis infracțiuni în anul 2022 a constituit 1039 de copii, inclusiv 990 copii cu vârsta 14-17 ani (95,3%), restul având vârsta de până la 14 ani. Preponderent infracțiunile au fost săvârșite de băieți, 93,7% față de 6,3% în cazul fetelor. Aceste date au fost prezentate de Ministerul Afacerilor Interne în raportul său anual privind situația criminalității juvenile. ¹⁵ (Figura 2)

Figura 2. Vârsta copiilor care au participat la comiterea infracțiunilor în anul 2022



Potrivit datelor statistice prezentate de BNS, copii au comis cele mai multe infracțiuni de furt în anul 2022, reprezentând 59,9% din totalul infracțiunilor de acest tip. Pe locul al doilea se află jafurile, cu 11,9%, iar pe locul al treilea huliganismul, cu 4,5%. Rata infracțiunilor săvârșite de copii a fost de 126 de infracțiuni la 100 de mii de copii cu vârsta între 0 și 17 ani, în creștere față de anul 2018, când a fost de 118 infracțiuni.¹⁶

Situația descrisă relevă că „copii cu comportament deviant”, inclusiv cei implicați în sistemul de justiție necesită o protecție specială. Aceasta obligă statul nu numai să adopte prevederile legale necesare, așa încât să fie create precondiții pentru un tratament prietenos, dar și să asigure o aplicare cotidiană efectivă a

¹⁵ Situația copiilor în Republica Moldova în anul 2022, BNS, disponibil online: https://statistica.gov.md/ro/situatia-copiilor-in-republica-moldova-in-anul-2022-9578_60434.html

¹⁶ Situația copiilor în Republica Moldova în anul 2022, BNS, disponibil online: https://statistica.gov.md/ro/situatia-copiilor-in-republica-moldova-in-anul-2022-9578_60434.html

acestor prevederi normativ-juridice în spiritul respectării interesului superior al copilului.

Într-adevăr, în ultimii zece ani, în Republica Moldova, au fost inițiate mai multe reforme, care au introdus schimbări pozitive în direcția unei mai bune conformități cu standardele internaționale în ceea ce privește sistemul de justiție pentru copii. În 2012, o reformă a sistemului de justiție pentru minori a dus la schimbări în legislație și documentele de politici, inclusiv închiderea școlilor de tip rezidențial, încetarea rolului inspectorilor pentru minori și stabilirea unei abordări multidisciplinare în procesul de prevenire primară a criminalității juvenile. În 2007, Comisia pentru Minori a fost înlocuită de Comisia pentru protecția copilului aflat în dificultate, la nivel raional. Între timp, numărul copiilor din școlile de tip rezidențial și unele dintre aceste instituții au fost închise.¹⁷ Cu toate acestea studiile în domeniu atestă în continuare necesitatea depistării timpurii a problemelor legate de „comportamentul deviant” și infracțional, precum și necesitatea dezvoltării serviciilor mai bune care să răspundă acestor situații, în special în cazul copiilor în conflict cu legea expuși riscurilor în familie. Acestea trebuie să includă: servicii de promovare a recuperării copilului, precum consilierea sau alte forme de terapie; evaluarea și monitorizarea mai intensă din partea asistenților sociali; servicii de susținere pentru părinți, inclusiv servicii direcționate spre promovarea abilităților parentale utile, și opțiuni alternative de îngrijire. Deoarece majoritatea copiilor au deseori nevoie de servicii care să satisfacă necesitățile lor de bază, precum este hrana, îmbrăcămintea și adăpostul. Familiile au nevoie de susținere pentru a accesa suport financiar pentru care sunt eligibile, precum și anumite forme de suport material. De asemenea, trebuie diversificat numărul serviciilor de îngrijire alternativă pentru copiii expuși riscurilor de a comite infracțiuni, care nu pot fi îngrijiți acasă sau care sunt lipsiți de grijă părintească.¹⁸

În prezent, în Republica Moldova, prestarea serviciilor pentru „copiii aflați în situații de risc” este dictată de Legea nr. 140/2013 privind protecția specială a copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți (*în continuare Legea nr. 140/2013*), care se bazează pe Legea nr. 338/1994 privind drepturile copilului și care a intrat în vigoare în ianuarie 2014. Legea nr. 140/2013 evidențiază importanța coordonării serviciilor în etapa primară, inclusiv pentru prevenire separării copilului de familie și a intrării copiilor în conflict cu legea. Liniile directoare pentru identificare, monitorizare și sesizare cazurilor „copiilor aflați în situații de risc” sunt stabilite în Hotărârea Guvernului nr. 270/2014 cu privire la aprobarea Instrucțiunilor privind mecanismul intersectorial de cooperare pentru identificarea, evaluarea, referirea, asistența și monitorizarea copiilor victime și potențiale victime

¹⁷ Copii în conflict cu legea, Diagnoza necesarului serviciilor de prevenire primară, secundară și terțiară în Republica Moldova 2015. UNICEF. Disponibil online: <https://www.unicef.org/moldova/media/1301/file/Copiii-in-conflict-cu-legea-2015.pdf>

¹⁸ Copii în conflict cu legea. Evaluarea necesităților pentru serviciile primare, secundare și terțiare în Republica Moldova, UNICEF, 2015. Disponibil: <https://www.unicef.org/moldova/media/1301/file/Copiii-in-conflict-cu-legea-2015.pdf>

ale violenței, neglijării, exploatării și traficului (în continuare HG nr. 270/2014). Până în 2019, identificarea referirea și asistența copiilor aflați în conflict cu legea, care nu aveau vârsta de răspundere penală, se realiza în temeiul Legii nr. 140/2013.¹⁹

În anul 2019, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat o lege care vizează copiii care au încălcat legea, dar care nu pot fi trași la răspundere penală sau contravențională. Acești copii sunt numiți „cu comportament deviant” și beneficiază de măsuri și servicii speciale pentru a-și schimba atitudinea și a se integra în societate. Legea nr. 299/2018 stabilește autoritățile responsabile, procedurile de aplicare, drepturile și obligațiile părților implicate, precum și tipurile de servicii sociale și de suport destinate acestor copii.²⁰

Dincolo de existența unui cadru legal prin care este instituit un mecanism de asistență a copiilor cu „comportament deviant”, studiile atestă ineficiența instrumentelor de implementare a Legii nr. 299/2018 precum și a măsurilor și serviciilor destinate acestei categorii de copii. Golul existent alimentează dezbaterile sociale privind determinarea celui mai oportun mecanism de a atrage la răspundere a acestei categorii de minori, având în vedere ineficiența (inaplicabilitatea) sistemului actual de reglementare. Prin urmare, nu este surprinzător faptul că în rândul populației majoritare, ideea de reducere a vârstei minime pentru răspundere penală câștigă tot mai mulți adepți. Deși a fost salutar faptul că legislatorul național nu a rămas impasibil față de evoluția fenomenului criminalității în rândul copiilor cu vârsta sub 14 ani și a încercat să ofere un instrument juridic pentru intervenție, în procesul de aplicare s-au semnalat unele deficiențe și curențe care marchează conținutul actului normativ sus amintit.²¹

Pentru a verifica dacă au fost aprobate toate actele normative necesare pentru organizarea executării și implementarea Legii nr. 299/2018, precum și dacă există anumite obstacole de ordin juridic în aplicarea actului normativ, Parlamentul Republicii Moldova a inițiat procedura de evaluare ex-post de impact a legii.

¹⁹ Revizuirea „Legii nr. 299 privind măsurile și serviciile destinate copiilor cu comportament deviant” din Republica Moldova”, Chișinău, 2022.

²⁰ Raport tematic de evaluare a eficienței și eficacității mecanismelor de cooperare intersectorială în domeniul protecției drepturilor copiilor, Avocatul Poporului, Ombudsman, Republica Moldova, 2020. Disponibil online: <http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2020/10/RaportTEMATIC2020-4.pdf>

²¹ Studiu tematic. Analiza sistemului de protecție a copilului, Avocatul Poporului, Ombudsman, Republica Moldova, 2022. Disponibil online: <http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2023/04/Studiu-tematic-privind-analiza-sistemului-de-protec%C8%9Bie-a-copilului.docx-Final-1.pdf>

II. CADRUL CERCETĂRII

2.1. Scopul și obiectivele cercetării

Scopul evaluării ex-post de impact a Legii nr. 299/2018 a fost de a stabili eficiența actului normativ, îndeplinirea scopului și a obiectivelor actului normativ, precum și identificarea lecțiilor ce pot fi învățate și posibilitatea de a îmbunătăți implementarea acestui act.

În plus, evaluarea ex-post de impact a Legii nr. 299/2018 a ajutat la:

- identificarea rezultatelor reglementării;
- măsurarea impactului socio-economic sau de mediu generat de lege;
- furnizarea de dovezi privind efectele pozitive ale legii;
- furnizarea de dovezi privind aspectele legislației care trebuie revizuite;
- identificarea problemelor de implementare și altor probleme potențiale.

Obiectivele specifice ale evaluării ex-post de impact a Legii nr. 299/2018 au fost:

- ✓ Identificarea gradului de executare (de acțiune) a Legii nr. 299/2018;
- ✓ Stabilirea dacă există dificultăți în procesul de implementare a Legii nr. 299/2018;
- ✓ Identificarea cauzelor care generează inaplicabilitatea Legii nr. 299/2018;
- ✓ Examinarea impactului juridic, politic, social, economic al Legii nr. 299/2018;
- ✓ Identificarea faptului adoptării și aplicării cadrului juridic secundar pentru punerea în aplicare a Legii nr. 299/2018.

2.2. Indicatori de evaluare

În procesul de evaluare, au fost utilizați următorii indicatori:

- **indicatorii de eficacitate, care urmăresc comparația dintre obiective și rezultate și permit a evalua în ce măsură obiectivele inițiale ale obiectivele Legii nr. 299/2018 au fost realizate;**
- **indicatorii de eficiență, care urmăresc comparația dintre obiectivele inițiale, rezultatele obținute și costurile suportate și permit a evalua în ce măsură sunt justificate costurile în raport cu schimbările realizate;**
- **indicatorii de coerență, care urmăresc evaluarea consistenței în aplicarea prevederilor actului normativ și oferă răspunsul la întrebarea dacă toate prevederile au fost implementate în mod sistemic, logic, coordonat de către toate părțile implicate și dacă nu au existat discrepanțe între diferite instituții;**

• indicatorii de oportunitate, relevanță, utilitate, care urmăresc să răspundă la întrebarea dacă obiectivele Legii nr. 299/2018 și prevederile concrete au fost adoptate și implementate la momentul potrivit, dacă sunt necesare și adecvate situației și împrejurărilor, dacă sunt corelate cu problemele identificate și nevoile reale etc.

2.3. Colectarea datelor și identificarea surselor de referință

Pe parcursul procesului de elaborare a acestui raport au fost analizate în primul rând standardele internaționale și naționale importante. Documentele care oferă standarde mai specifice cu privire la copiii aflați în conflict cu legea care nu au împlinit VMRP, în raport cu care a fost analizată Legea nr. 299/2018, acestea fiind sunt următoarele:

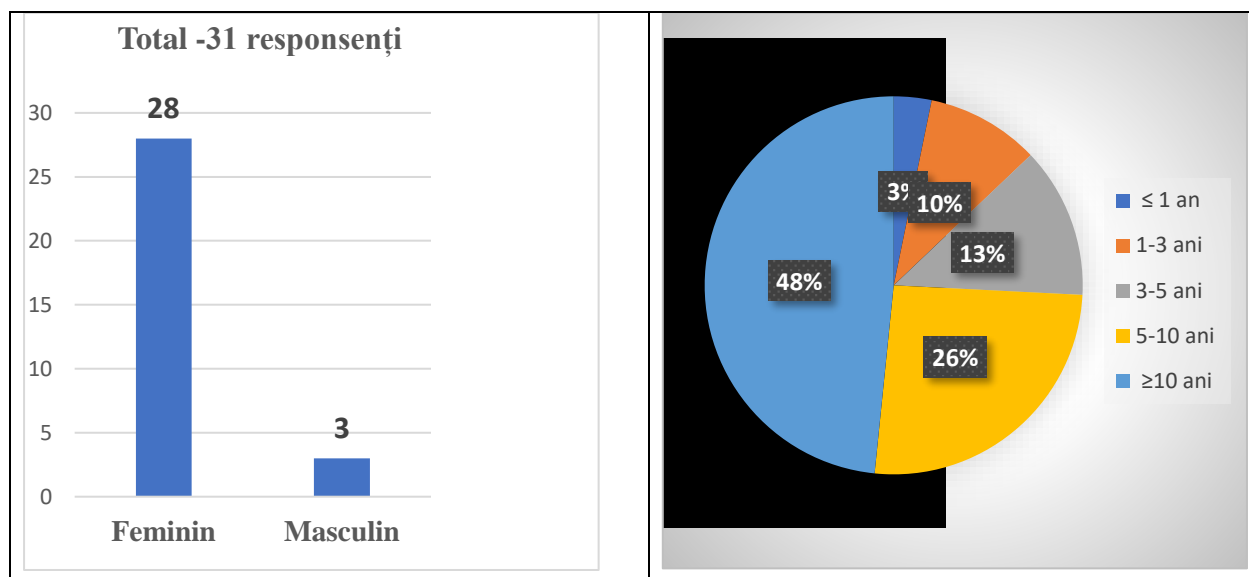
- Convenția Organizației Națiunilor Unite cu privire la Drepturile Copilului și Comentariile Generale CDC, 12, 10 și 14, 20 și 24;
- Recomandarea Consiliului Europei Rec (2005) 5 privind drepturile copiilor care trăiesc în instituții rezidențiale;
- Recomandarea Rec (2004) 10 privind protecția drepturilor omului și a demnității persoanelor cu tulburări mintale;
- Recomandarea CM/Rec (2012) 2 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind participarea copiilor și tinerilor sub 18 ani;
- Recomandarea Rec (2003) 20 privind noile metode de abordare a delincvenței juvenile și a rolului justiției juvenile;
- Recomandarea nr. R (97) 12 privind personalul implicat în implementarea sancțiunilor și măsurilor;
- Recomandarea nr. R (92) 16 privind Regulamentul european cu privire la sancțiuni și măsuri comunitare;
- Recomandarea nr. R (87) 20 privind reacțiile sociale la delincvența juvenilă;
- Orientările Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind justiția în interesul copilului;
- Orientările Organizației Națiunilor Unite privind prevenirea delincvenței juvenile (Orientările de la Riyadh) – Regulile standard minime ale Organizației Națiunilor Unite privind administrarea justiției pentru minori (Regulile de la Beijing);
- Regulile standard minime ale Organizației Națiunilor Unite privind măsurile neprivative de libertate (Regulile de la Tokyo);
- Regulile Organizației Națiunilor Unite privind protecția minorilor lipsiți de libertate (Regulile de la Havana);

Schema generală de elaborare a raportului de evaluare ex-post de impact a Legii nr. 299/2018 a inclus următoarele etape:

- Analiza datelor statistice dezagregate, publicate de Biroul Național de Statistică, MAI și IGP;
- Analiza cercetărilor academice și rapoartele oficiale sectoriale, publicate de către autoritățile publice, inclusiv rapoartele privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova, publicate de Avocatul Poporului pentru drepturile copilului și organizațiile internaționale;
- Analiza cadrului ce reglementează sistemul de protecție a copilului din perspectivă națională și internațională, dar și interacțiunea acestora la diferite etape de procedură;
- Documentarea și elaborarea instrumentelor de culegere a datelor (*elaborarea și consultarea cu comisiile permanente a chestionarului și ghidului de interviu*);
- Identificarea grupurilor care au participat în evaluare/cercetare;
- Colectarea de date cantitative de la grupurile ce fac parte din sistemul de protecție a copilului (asistenți sociali, reprezentanți ai autorității tutelare, reprezentanți ai mediului academic, reprezentanți ai ONG-urilor de profil, etc.);
- Procesarea și analiza datelor calitative și cantitative culese de la grupurile ce fac parte din sistemul de protecție a copilului;
- Analiza notelor informative privind punerea în executare a Legii nr. 299/2018 prezentate de Ministerul Muncii Protecției Sociale, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Educației, etc;
- Analiza opiniilor expuse în cadrul audierii publice în Parlamentul Republicii Moldova la subiectul aplicării Legii nr. 299/2018;
- Analiza Raportului de evaluare ex-post juridică a Legii nr. 299/2018 prezentat de Direcția generală juridică a Secretariatului Parlamentului Republicii Moldova;
- Elaborarea raportului de evaluare ex-post de impact a Legii nr. 299/2018.

Primul pas în elaborarea raportului a constat în culegerea de date cantitative, pe baza unor formulare standard, aplicate în rândul a 31 profesioniști care au atribuții în protecția copilului. Profilul respondenților ce au participat în cercetare este reflectat în *Figura 3*.

Figura 3. Profilul participanților



Pentru identificarea percepțiilor, opiniilor și reacțiilor participanților cu referire la aplicarea Legii nr. 299/2018: legislație, politici, practici, mecanisme de lucru, cooperarea intersectorială etc., au fost realizate 5 focus grupuri, după cum urmează:

- un focus grup cu participarea angajaților Direcțiilor de asistență socială și protecție a familiei (autoritatea tutelară teritorială);
- un focus grup cu participarea profesioniștilor ce asistă copiii în contact cu sistemul de justiție (avocați, consilieri de probațiune, Oficiul Avocatului Poporului, reprezentanți ai mediului academic);
- un focus grup cu participarea angajaților poliției (polițiști de sector, ofițeri de urmărire penală);
- un focus grup cu participarea psihologilor din cadrul serviciilor statale și nonguvernamentale.;
- un focus grup cu participarea reprezentanților mediului academic și a ONG-urilor ce activează pe domeniul de asistență a copilului.

Toate focus grupurile au fost moderate de către expertul național contractat pentru realizarea studiului, ghidat de o listă de întrebări.

Cercetarea calitativă a cuprins și 12 interviuri aprofundate cu experți în domeniul drepturilor copilului. Respondenților li s-a garantat confidențialitatea răspunsurilor. Pentru recrutarea respondenților participanți la discuțiile de grup a fost utilizată metoda „bulgărului de zăpadă” (snowball), luându-se în considerație următoarele criterii: vârsta, mediul de reședință, studiile și alte caracteristici specifice pentru fiecare grup interviuat.

Pentru colectarea datelor necesare evaluării ex-post de impact, Comisia parlamentară drepturile omului și relații interetnice a organizat la data de 22 mai

2023 audieri publice în conformitate cu prevederile Regulamentului Parlamentului.

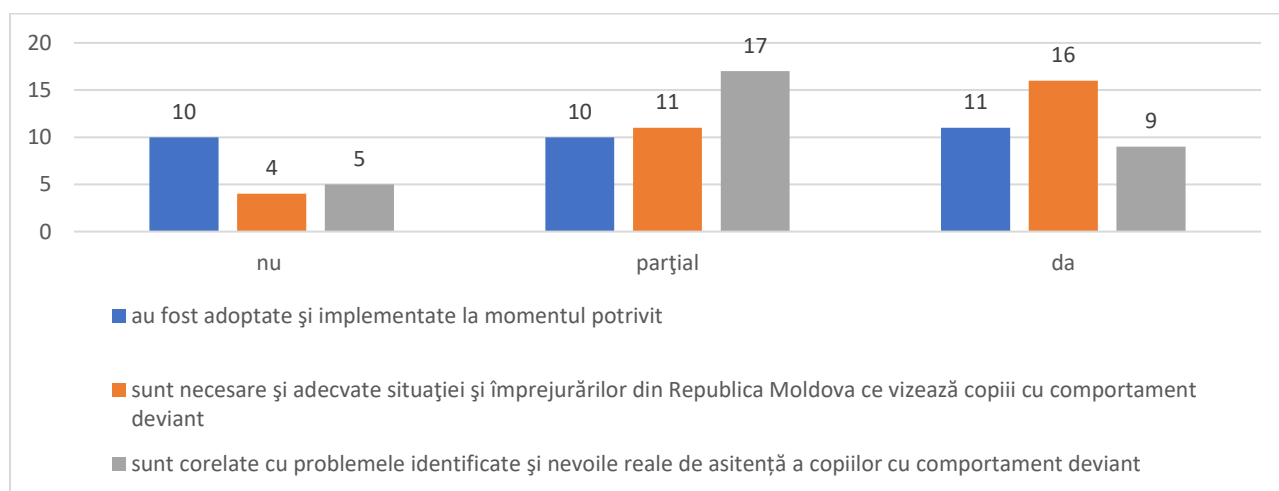
ANALIZA DATELOR ȘI A INFORMAȚIILOR COLECTATE

Datele și informațiile colectate au fost analizate în prezentul raport în concordanță cu obiectivele trasate.

Obiectivul 1. Identificarea gradului de executare (de acțiune) a ”Legii nr. 299/2018 privind măsurile și serviciile destinate copiilor cu comportament deviant”

Prelucrarea informației prezentate privind analiza necesității adoptării Legii nr. 299/2018 relevă că în general, adoptarea actului normativ evaluat a fost considerată relevantă pentru contextul național de către părțile interesate implicate în evaluarea ex-post a legii. Există un consens general între reprezentanții consultați în procesul în evaluare ex-post a legii cu privire la necesitatea și conformitatea Legii nr. 299/2018 cu situația și împrejurările din Republica Moldova. Cu toate acestea majoritatea respondenților consultați au indicat că **actul normativ evaluat, doar parțial a fost corelat cu problemele identificate și nevoile reale de asistență a copiilor cu comportament deviant, fapt ce a determinat impedimente în executarea actului normativ evaluat.** (Figura 4.)

Figura 4. Relevanța Legii nr. 299/2018 pentru contextul național



În viziunea respondenților problema majoră care a generat carențe în executarea (acțiunea) Legii nr. 299/2018 este că la etapa de elaborare a actului normativ a fost utilizată în mod parțial o abordare participativă și nu s-a ținut cont de avizele tuturor entităților care au formulat obiecții, fiind identificate și anumite

probleme de echitate. Potrivit informațiilor oferite de Ministerul Muncii Protecției Sociale (*în continuare MMPS*), în anul 2018 Parlamentul a adoptat Legea nr. 299, care a evidențiat copiii aflați în conflict cu legea, care nu fac obiectul răspunderii penale, ca fiind copii cu „comportament deviant” și i-au recunoscut drept o categorie separată, diferită de categoria „copiilor aflați în situație de risc”, fără a o defini, precum și fără a ține cont de caracterul discriminatoriu al acesteia, în ciuda avizelor negative din partea autorității centrale pentru protecția copilului și care nu se conforma standardelor internaționale în acest domeniu. Astfel, prin prisma voinței exprimate, a fost elaborat, aprobat și transmis spre implementare un act normativ ambiguu, care stigmatizează și oferă o perspectivă criminogenă copiilor, care vine în contradicție cu Liniile Directoare ONU și cu principiul interesului superior al copilului, precum și cu cercetările în domeniu.²²

O altă carență identificată de participanți în procesul de evaluare ex-post de impact a Legii nr. 299/2018, ține de faptul că din momentul adoptării nu a fost dezvoltat un mecanism intersectorial de cooperare în procesul de stabilire și realizare a măsurilor și serviciilor destinate copiilor cu „comportament deviant” și nu au fost estimate resursele necesare (umane, financiare și materiale) pentru punerea în aplicare a actului normativ. Analizând resursele necesare (umane, financiare și materiale) pentru punerea în aplicare a actului normativ în cadrul evaluării ex-post de impact a Legii nr. 299/2018 a existat un consens general între respondenți că resursele financiare sunt insuficiente atât la nivel raional, cât și local pentru a pune în aplicare prevederile actului normativ evaluat. În contextul dat, s-a menționat că resursele disponibile diferă de la raion la raion, dar per general sunt insuficiente pentru a dezvolta servicii pentru copiii cu „comportament deviant” și peste jumătate din structurile teritoriale de asistență socială (*în continuare STAS*) declară că finanțarea provoacă dificultăți de implementare a actelor normative, inclusiv a Legii nr. 299/2018. Lipsa acestor componente esențiale a avut consecințe negative asupra relevanței și eficacității actului normativ evaluat.

Cercetarea calitativă realizată în procesul de evaluare ex-post de impact a actului normativ a indicat și un nivel nesatisfăcător de executare (de acțiune) a Legii nr. 299/2018.

Analiza datelor colectate a mai arătat că Legea nr. 299/2018 nu a avut efectele scontate asupra situației copiilor aflați în conflict cu legea care nu au împlinit vârsta minimă de răspundere penală (*în continuare VMRP*). Fiind rugați să identifice motivele eșecurilor în aplicarea Legii nr. 299/2018, **participanții la cercetare au evidențiat mai multe probleme în implementarea Legii, printre care:**

- ✓ lipsa unei definiții clare a „comportamentului deviant al copiilor” și a criteriilor de evaluare a acestuia;

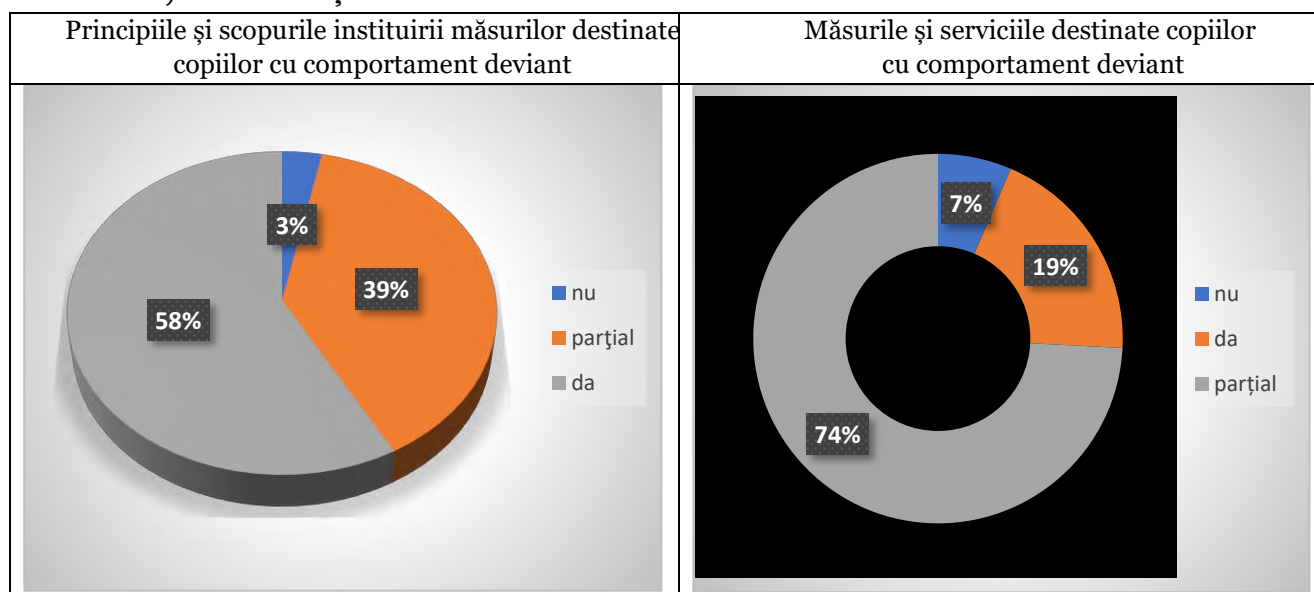
²² Răspunsul MMPS din 10.03.2023

- ✓ o abordare focalizată pe comportament și nu pe factorii de risc care îl determină pe copil să intre în conflict cu legea;
- ✓ o incertitudine juridică pentru copiii care nu au împlinit VMRP;
- ✓ absența unor măsuri și programe de prevenție a delincvenței juvenile;
- ✓ insuficiența serviciilor și programelor specializate pentru copiii cu nevoi specifice, cum ar fi cei cu tulburări de sănătate mintală sau dependență de substanțe.

În viziunea respondenților Legea nr. 299/2018, nu detaliază definiția „comportamentului deviant al copiilor” și nici modul în care acest tip de comportament ar trebui să fie identificat și evaluat de către profesioniști relevanți.

Datele evaluării au scos în evidență că, pentru profesioniștii care urmau să pună în aplicare actul normativ evaluat, Legea nr. 299/2018 a oferit o claritate doar în partea definerii principiilor și scopurilor instituirii măsurilor destinate copiilor cu „comportament deviant”, a măsurilor și serviciilor destinate copiilor cu „comportament deviant”. (Figura 5.) Cu toate acestea, opinia comună a tuturor părților implicate în exercițiul de evaluare ex-post de impact a legii, constituie lipsa de măsuri/servicii și programe adecvate pentru „copiii în situație de risc” care au încălcat legea, fără a avea vârsta minimă de răspundere penală (VMRP). În mod special lipsa de măsuri/servicii și programe comunitare și cele de post-îngrijire, care nu nici sunt prevăzute. O altă problemă a Legii nr. 299/2018 este că nu oferă suficiente servicii și programe specializate pentru copiii cu nevoi speciale, cum ar fi cei cu probleme de sănătate mintală și/sau dependență de substanțe, care nu au împlinit vârsta minimă de răspundere penală (VMRP).

Figura 5. În opinia Dvs., ”Legea nr. 299/2018 reglementează suficient”, detaliat și clar?



Un alt impediment în executarea actului normativ se referă la faptul că **Legea nr. 299/2018** nu se concentrează pe eliminarea „riscurilor” cu care se confruntă acești copii, ci pe abordarea unui anumit comportament, denumit generic „comportamentul deviant”, ceea ce nu oferă o perspectivă socială/de asistență socială. În plus, legea nu promovează certitudinea juridică pentru copiii aflați în conflict cu legea care nu au împlinit VMRP, deoarece nu detaliază definiția și metodologia pe baza cărora comportamentul va fi evaluat ca fiind „deviant”.²³

Unul dintre aspectele critice ale Legii nr. 299/2018 este lipsa unor măsuri/programe de prevenție care să reducă riscul de implicare a copiilor în activități infracționale. Astfel, legea se concentrează mai mult pe responsabilizarea și reabilitarea copiilor aflați în conflict cu legea, decât pe prevenirea acestui fenomen.

Prin urmare, rezultatele evaluării ex-post a Legii nr. 299/2018 atestă că actul normativ nu a fost aplicat în mod eficient și nu a răspuns adecvat nevoilor copiilor aflați în situații de risc sau vulnerabilitate.

Obiectivul II. Stabilirea dacă există dificultăți în procesul de implementare a Legii nr. 299/2018 privind măsurile și serviciile destinate copiilor cu comportament deviant

Rezultatele studiilor arată că dificultățile în procesul de implementare a Legii nr. 299/2018 sunt determinate și de lipsa de claritate a noțiunii de „copil cu comportament deviant”, ceea ce provoacă inconsecvențe în aplicare, chiar dacă la art. 2 se stabilește cercul subiecților cărora se aplică. În plus, mai multe prevederi ale actelor normative în domeniu se dublează și se suprapun, în timp ce nu toate instituțiile au instrucțiuni metodice sau alte acte interne ce ar detalia prevederile legislative, ceea ce duce la situații de inconsecvență în acțiunile instituțiilor responsabile de protecția copilului. Deopotrivă, „plasamentul în serviciul de tip rezidențial” și „plasamentul în serviciul de tip rezidențial cu specializare înaltă” ridică semne de întrebare din perspectiva garanțiilor pentru un tratament ce respectă drepturile și libertățile fundamentale. Concomitent, insuficiența serviciilor la nivel local și lipsa programelor de formare profesională a prestatorilor de servicii destinate copiilor cu „comportament deviant” duc la încurajarea măsurilor de plasament a acestor copii în servicii de tip rezidențial.²⁴

Un alt aspect important este faptul că **Legea nr. 299/2018** prevede o formulare largă privind copiii cărora aceasta le este aplicabilă. Actul normativ evaluat nu

²³ Revizuirea „Legii nr. 299 privind măsurile și serviciile destinate copiilor cu comportament deviant din Republica Moldova”, Chișinău, 2022.

²⁴ Studiu tematic: Analiza sistemului de protecție a copilului, Chișinău, 2022, disponibil online: mbudsman.md/wp-content/uploads/2023/04/Studiu-tematic-privind-analiza-sistemului-de-protectie-a-copilului.docx-Final-1.pdf

clarifică, nici prin definiții și nici prin măsuri, în ce mod prevederile normative se aplică, copiilor cu întârzieri de dezvoltare sau tulburări de neurodezvoltare, copiilor cu tulburări de sănătate mintală deja stabilite, precum și celor cu dependențe de abuz de substanțe, care sunt în conflict cu legea. Aceasta este o problemă serioasă, având în vedere faptul că actualul cadru normativ care reglementează sănătatea mintală în Republica Moldova nu descrie, în mod clar, mecanismele de identificare, protecție, tratament și sesizare a copiilor aflați în situație de risc în conflict cu legea care nu au împlinit VMRP, care suferă de probleme de sănătate mintală și/sau dependență de droguri sau alcool.

În cadrul cercetării s-a mai constatat că, prevederile Legii nr. 299/2018 nu sunt pe deplin aliniate la standardele internaționale în materie de protecție a drepturilor copilului. Din punct de vedere al standardelor internaționale, actul normativ nu prevede o procedură care să asigure participarea semnificativă a copiilor la crearea programelor de protecție individualizate.²⁵ Legea nr. 299/2018 nu explică modul în care se solicită opinia copilului, de exemplu într-un mediu prietenos copilului, prin intermediul unei persoane specializate în sprijinirea copilului, etc.

Subsecvent, Legea nr. 299/2018 nu impune ca toate deciziile luate de autoritățile responsabile cu privire la copil să includă o explicație a gradului de luare în considerare a opiniilor copilului, a consecințelor pentru copil și a procesului de determinare a interesului superior al copilului. Aceste aspecte sunt esențiale pentru respectarea dreptului copilului de a fi ascultat și implicat în toate chestiunile care îl privesc, conform Convenției ONU cu privire la drepturile copilului. De asemenea, legea nu prevede sancțiuni pentru nerespectarea acestui drept al copilului sau modalități de reparare a prejudiciilor cauzate de încălcarea lui.

În plus, Legea nr. 299/2018 prevede ca două din patru măsuri să fie măsuri care includ plasarea în îngrijire în instituții rezidențiale și nu prevede limite de timp pentru durata acestor măsuri (articolul 13).²⁶ Actul normativ evaluat prezintă modul în care se aplică măsurile prevăzute de Legea nr. 299/2018 pentru copiii aflați în situație de risc în conflict cu legea care nu au împlinit vârsta minimă de răspundere penală (VMRP). Conform studiilor, această lege are o abordare punitivă față de copii, ceea ce contravine principiului protecției superioare a interesului copilului. Or, conform standardelor internaționale, plasarea copiilor în îngrijire instituționalizată trebuie să fie măsura de ultimă instanță, iar scopul general al acestor măsuri trebuie să fie facilitarea socializării și reintegrării efective a copilului în familie, comunitate și societate.²⁷ Un aspect important în argumentarea poziției expuse este de menționat Observațiile finale ale Comitetului ONU pentru drepturile copilului cu privire la raportul periodic combinat al patrulea și al cincilea al

²⁵ Revizuirea „Legii nr. 299 privind măsurile și serviciile destinate copiilor cu comportament deviant din Republica Moldova”, Chișinău, 2022.

²⁶ Articolul 13, Legea nr. LP299/2018 din 30.11.2018 privind măsurile și serviciile destinate copiilor cu comportament deviant.

²⁷ Comitetul pentru Drepturile Copilului în Observațiile finale asupra celui de-al patrulea și al cincilea raport periodic al Republicii Moldova, CDC/C/MDA/4-5

Republicii Moldova, publicat în septembrie 2017. Acest document conține o evaluare a situației drepturilor copilului în țara noastră și oferă o serie de recomandări pentru îmbunătățirea acesteia. Printre domeniile de interes se numără protecția copiilor în conflict cu legea care nu au împlinit vârsta minimă de răspundere penală (VMRP), accesul la educație de calitate și participarea copiilor la viața socială și politică.

Analiza datelor colectate în cadrul cercetării arată că nici una dintre aceste două măsuri nu este implementată în practică pentru „copiii aflați în situație de risc” în conflict cu legea care nu au împlinit VMRP. În cadrul interviurilor s-a menționat despre faptul că în Republica Moldova a existat o unitate rezidențială în s. Soloneț, însă aceasta era cunoscută pentru multe practici negative și, prin urmare, a fost desființată, deoarece nu se urmărea interesul copilului. La polul opus, unii participanți în exercițiul de evaluare ex-post a Legii au exprimat opinia că este necesar să existe instituții rezidențiale specializate pentru plasament de foarte scurtă durată, pentru cazuri izolate de copii, dar acestea trebuie implementate cu respectarea standardelor internaționale - să constituie o soluție pe termen scurt și să ofere copiilor educație/formare profesională și alte servicii necesare în vederea reintegrării și resocializării.

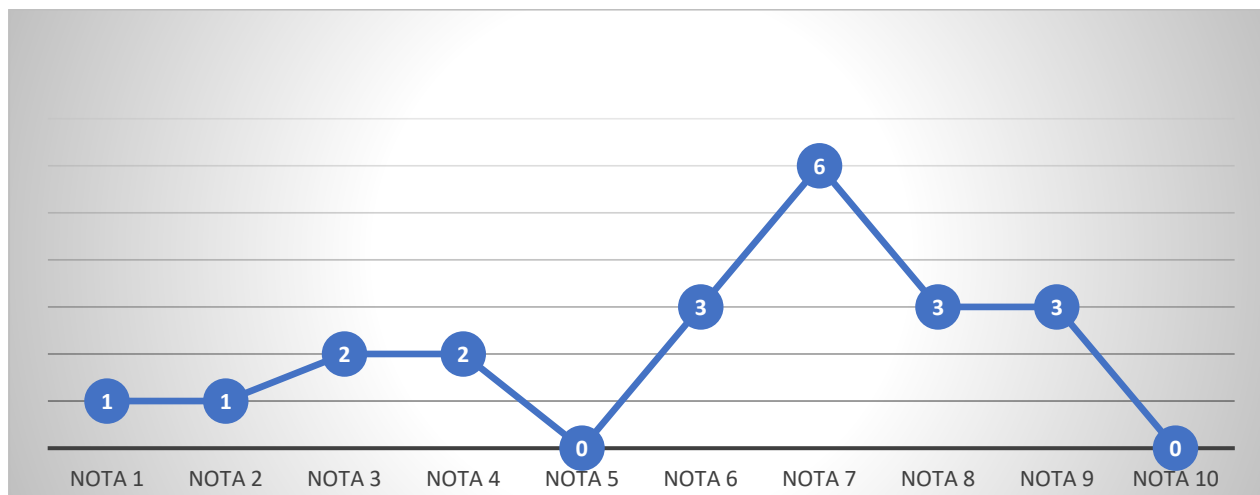
În consecință putem menționa că datorită introducerii unor concepte noi și neclare, fără o fază de pregătire necesară, mai mulți profesioniști intervievați au considerat redundante/inutile o parte a articolelor reglementate de Legea nr. 299/2018.

Obiectivul III. Identificarea cauzelor care generează inaplicabilitatea Legii nr.299/2018 privind măsurile și serviciile destinate copiilor cu comportament deviant

În procesul de pregătire a prezentului raport, participanții la exercițiul de evaluare ex-post de impact au fost rugați să identifice care sunt cele mai mari constrângeri, dificultăți în implementarea Legii nr. 299/2018. În consecință respondenții au menționat implicarea pasivă a organelor abilitate în scopul identificării copiilor cu „comportament deviant” și colaborarea anevoioasă cu instituțiile implicate în procesul de identificare, referire, evidență, asistență și monitorizare a copiilor în conflict cu legea. Această situație se atestă și din cauza că Legea nr. 299/2018 nu dispune de un cadru clar pentru munca intersectorială și nu este clar rolul exact al fiecărui profesionist, în ceea ce privește protecția copiilor vizați de această lege, inclusiv relația clară dintre administrația centrală și cea locală și rolurile instrucțiunilor, fapt ce complică punerea în aplicare. Aceste constatări se confirmă și prin răspunsurile participanților la cercetare care fiind rugați să aprecieze pe o scală de la 1 la 10 nivelul de cooperare dintre diferite instituții publice

(și private) în procesul de implementare a prevederilor Legii nr.299/2018, majoritatea respondenților au atribuit nota 7. (Figura 6)

Figura 6. Nivelul de cooperare dintre diferite instituții publice (și private) în procesul de implementare a prevederilor Legii nr. 299/2018



O altă constrângere identificată de participării la evaluarea ex-post de impact a Legii nr. 299/2018 vizează lipsa procedurilor clare și eficiente în activitatea cu copii cu comportament deviant, inclusiv cei ce săvârșesc infracțiuni, lipsa legislației care să responsabilizeze copiii în conflict cu legea, lipsa centrelor specializate pentru copiii, a serviciilor și programelor de prevenire axată pe nevoile acestei categorii, insuficiența specialiștilor calificați și lipsa unui mecanism clar de intervenție.

Pe lângă acest profil statistic, au fost de asemenea și mulți profesioniști care au exprimat opinii diverse, unui respondenți au indicat că pe lângă constrângerile indicate supra, există potențiali factori de risc la nivelul contextului general, de la evoluțiile economiei naționale, la instabilitatea politică, emigrarea încă ridicată (atât a părinților, cât și a specialiștilor), precum și un nivel redus de resurse financiare și umane disponibile.

Totodată, la capitolul cauzelor care generează inaplicabilitatea, s-a menționat și faptul că părinții nu sunt pregătiți să facă față comportamentului delicvent, și respectiv, statul ar trebui să se concentreze nu doar pe copil, dar și pe familie, și să dezvolte programe de armonizare a relațiilor de familie, în scopul prevenirii comportamentului deviant.

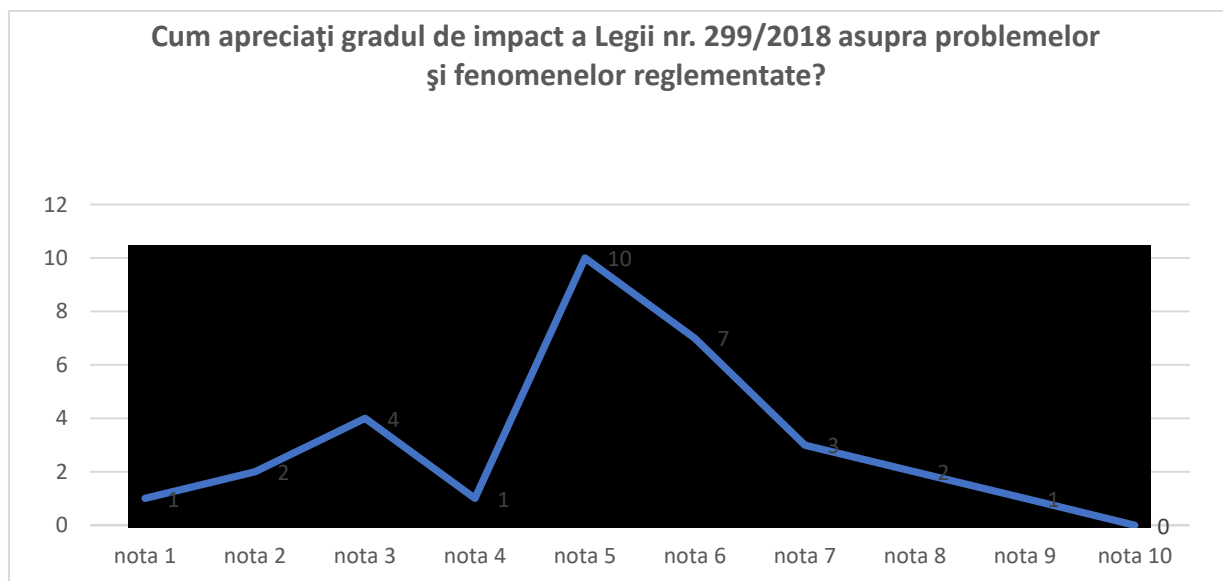
Obiectivul IV. Examinarea impactului juridic, politic, social, economic al Legii nr. 299/2018 privind măsurile și serviciile destinate copiilor cu comportament deviant

Evaluarea ex-post de impact a Legii nr. 299/2018 a avut în vedere evidențele de impact la nivel de sistem și asupra copiilor și familiilor lor. La nivel general, profesioniștii și reprezentanții autorităților tutelare implicați în evaluare au declarat

că, implementarea actului normativ a avut un impact satisfăcător în privința accesului și relevanței serviciilor de protecție a copiilor cu caracter deviant, însă cu toate acestea, s-a menționat că numărul copiilor cu „comportament deviant” este în creștere, iar serviciile destinate copiilor nu funcționează eficient și nu răspund nevoilor copiilor și familiilor acestora. O posibilă explicație oferită de respondenți este că, măsurile luate în conformitate cu prevederile art. 6 din lege nu au avut un impact pozitiv asupra copiilor, deoarece copiii cu „comportament deviant” nu-și asumau obligațiile de a executa măsurile stipulate, precum nici părinții/reprezentanții legali ai acestora.

Reprezentanții organizațiilor societății civile au fost mai critici în această privință, concentrându-se pe numeroasele probleme care încă trebuie îmbunătățite (formarea resurselor umane, alocarea surselor financiare necesare dezvoltării serviciilor, etc.). Deși au convenit că multe deficiențe încă rămân să fie redresate, unii reprezentanți ai societății civile și ai mediului academic au fost semnificativ mai pozitivi, subliniind schimbările considerabile obținute prin însăși adoptarea actului normativ ca și lege cadru, fiind expusă opțiunea de a dezvolta cadrul normativ subsecvent pentru a spori impactul acesteia. În acest context, reprezentanții mediului academic au indicat că este important de a ține cont de faptul că unele efecte juridice, politice, economice și sociale sunt cumulative, și rezultă din aplicarea concomitentă a mai multor legi și/sau acte legislative secundare. În situația supusă analizei Legea nr. 299/2018 este mai mult un „cadru legislativ”, iar efectele sale urmau într-o măsură mai mare să fie generate de legislația secundară (actele subsecvente legii).

Figura 7. Gradul de impact a Legii nr. 299/2018



Analiza pe obiective arată că, implementarea Legii nr. 299/2018 nu a dus la rezultate semnificative în relație cu respectarea drepturilor copilului, nici la nivel de

sistem, dar nici asupra copiilor cu „comportament deviant” și familiilor lor. Discuțiile în cadrul audierilor publice au identificat obstacole suplimentare în accesul la servicii de sănătate, în special pentru copiii cu dependență sau cu probleme de sănătate mintală.

Obiectivul V. Identificarea faptului adoptării și aplicării cadrului juridic secundar pentru punerea în aplicare a Legii nr.299/2018 privind măsurile și serviciile destinate copiilor cu comportament deviant

Atât cercetările în domeniu, cât și participanții la evaluarea ex-post de impact au menționat că Legea nr. 299/2018 are multe similitudini cu Legea 140/2014. Spre deosebire de Legea 299/2018, Legea 140/2013 prevede o procedură clară privind cine identifică respectivul copil (serviciile sociale), condițiile și procedurile privind identificarea, inclusiv elaborarea planului individual de îngrijire, același plan urmează să fie utilizat în temeiul Legii 299/2018. Legea prevede măsuri și servicii de protecție a copiilor, vizate de prezenta lege, cum ar fi: a) plasarea copiilor în familia rudelor sau a altor persoane cu care copilul are relații apropiate (vecini, prieteni de familie, etc.); b) servicii de plasament de tip familial; și c) servicii de plasament rezidențial.²⁸

Două dintre aceste măsuri se suprapun cu măsurile prevăzute de Legea nr. 299/2018: plasarea în serviciul de tutelă/curatelă sau în serviciul de tip familial; plasarea în serviciul de tip rezidențial, chiar dacă plasarea în serviciile de tip rezidențial ridică întrebări cu privire la drepturile copiilor, astfel cum a fost explicat în secțiunile anterioare. Instituțiile și responsabilitățile acestora pentru punerea în aplicare a Legii nr. 140/2013 sunt explicate detaliat în lege.²⁹ În context, este interesant de observat că instituțiile care sunt responsabile de punerea în aplicare a Legii nr. 140/2013 sunt aceleași instituții responsabile de punerea în aplicare a Legii nr. 299/2018. Întrucât, Legea nr. 299/2018 este o lege recentă, adoptată în 2018, aceasta nu are încă o schemă operațională multisectorială clară, spre deosebire de Legea nr. 140/2013³⁰, care are instrument multisectorial clar și operațional consacrat în Hotărârea Guvernului nr. 270/2014 cu privire la aprobarea Instrucțiunilor privind mecanismul intersectorial de cooperare pentru identificarea, evaluarea, referirea, asistența și monitorizarea copiilor victime și potențiale victime

²⁸ Art. 3 din Legea nr. 140/2013 privind protecția specială a copiilor aflați în situații de risc și a copiilor separați de părinți.

²⁹ Legea nr. 140/2013 privind protecția specială a copiilor aflați în situații de risc și a copiilor separați de părinții lor

³⁰ Revizuirea „Legii nr. 299 privind măsurile și serviciile destinate copiilor cu comportament deviant1 din Republica Moldova”, Chișinău, 2022.

ale violenței, neglijării, exploatării și traficului. În asemenea circumstanțe, Legea 299/2018 s-a bazat parțial, până în prezent, pe acest mecanism instituit.³¹

Potrivit Studiului tematic³²: Analiza sistemului de protecție a copilului, realizat de Avocatul Poporului pentru drepturile copilului, adoptarea în anul 2018 a cadrului normativ privind situația copiilor cu „comportament deviant” nu a fost o soluție viabilă, ba mai mult implementarea acestuia este în întârziere din cauza lipsei unui mecanism intersectorial de cooperare.

Un aspect important menționat de respondenți în cadrul evaluării ex-post de impact a legii constă în dificultatea implementării măsurii de consolidare a supravegherii pentru copiii aflați în situație de risc în conflict cu legea. Participanții la evaluare au arătat că autoritatea tutelară teritorială și locală, care ar trebui să aplice această măsură, are doar un rol consultativ și nu poate impune decizii. De asemenea, s-a menționat că lipsesc mecanismele de responsabilizare a instituțiilor implicate, precum și a părinților, reprezentanților legali și îngrijitorilor copiilor. Aceste probleme sunt agravate de absența unor politici clare și de aplicarea defectuoasă a Legii nr. 299/2018.

În urma cercetării efectuate cu părțile interesate, se poate afirma că Legea nr. 299/2018 nu este funcțională în majoritatea aspectelor. Nu există proceduri multisectoriale clare (hotărârea guvernului este doar un proiect), nu există proceduri de identificare bine definite și nu există proceduri de sancționare a părților interesate. De asemenea, legea este în contradicție cu standardele internaționale din cauza caracterului său coercitiv.

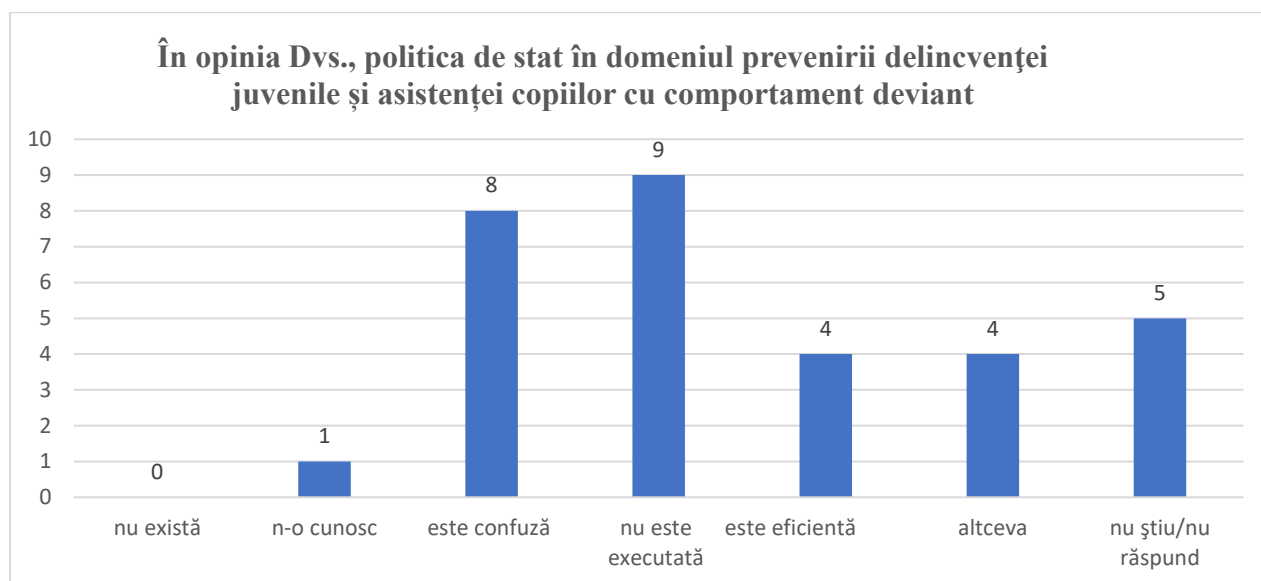
Pe lângă acest profil statistic, de asemenea au fost și mulți profesioniști care au exprimat opinii diverse, fiind indicat că există documente de politici care ar facilita punerea în aplicare a Legii nr. 299/2018 însă aceasta nu este executată. Cu toate acestea, rezultatele interviurilor atestă că, atunci când se referă la existența unui cadru subsecvent legii ce ar facilita punerea în aplicare a Legii nr. 299/2018, respondenții s-au referit la Hotărârea Guvernului nr. 270/2014 cu privire la aprobarea Instrucțiunilor privind mecanismul intersectorial de cooperare pentru identificarea, evaluarea, referirea, asistența și monitorizarea copiilor victime și potențiale victime ale violenței, neglijării, exploatării și traficului, care este aplicabilă în raport cu Legea 140/2018.³³

³¹ Hotărârea Guvernului nr. 270 din 08.04.2014 cu privire la aprobarea Instrucțiunilor privind mecanismul intersectorial de cooperare pentru identificarea, evaluarea, referirea, asistența și monitorizarea copiilor victime și potențiale victime ale violenței, neglijării, exploatării și traficului.

³² Studiu tematic: Analiza sistemului de protecție a copilului, Chișinău, 2022, disponibil online: mbudsman.md/wp-content/uploads/2023/04/Studiu-tematic-privind-analiza-sistemului-de-protectie-a-copilului.docx-Final-1.pdf

³³ Revizuirea „Legii nr. 299 privind măsurile și serviciile destinate copiilor cu „comportament deviant” din Republica Moldova”, Chișinău, 2022.

Figura 8. Aprecierea de către respondenți a politicii de stat în domeniul prevenirii delincvenței juvenile și asistenței copiilor cu comportament deviant



În urma evaluării ex-post de impact a Legii nr. 299/2018, toate părțile implicate au convenit asupra necesității elaborării unui mecanism intersectorial pentru prevenirea și protecția copiilor care intră în conflict cu legea, fie că răspund penal sau nu. Adoptarea unei hotărâri de Guvern ar putea contribui la funcționalitatea și eficacitatea mecanismul local de referire a copiilor în conflict cu legea și a celor sub vârsta răspunderii penale. În viziunea membrilor GL locale, o astfel de hotărâre de Guvern ar responsabiliza instituțiile implicate. De asemenea, un act normativ la nivel de Guvern ar atrage după sine și o conlucrare interministerială mai eficientă în domeniul vizat.

Hotărârea de Guvern (ca mecanism intersectorial pentru prevenirea și protecția copiilor care intră în conflict cu legea) ar urma să cuprindă inter alia, dar nu numai: noțiuni și termeni utilizați; obiectivele mecanismului de referire; aplicabilitatea mecanismului de referire în toate cazurile, deși intensitatea intervențiilor instituțiilor ar varia în funcție de situație și nevoile identificate; spectrul de instituții implicate și categoriile de servicii ce urmează a fi prestate de către acestea în toate sau doar în anumite cazuri, când evaluarea nevoilor o dictează; intervenția multidisciplinară, rolul fiecărei instituții în această intervenție, așa încât să rezulte o traiectorie organizată de intervenție, evitându-se dublări și suprapuneri; etapele ce trebuie urmate, de regulă, în cadrul mecanismului local de referire și responsabilii de aceste etape, specificând instituția din cadrul căruia vor fi determinați specialiștii drept manageri de caz; referirea și înregistrarea cazurilor

copiilor cu comportament deviant; evaluarea și procedura de stabilire a măsurilor destinate copiilor cu comportament deviant.³⁴

Totodată, pentru a preveni și reduce „comportamentul deviant” al copiilor, dar și a reduce numărul copiilor în conflict cu legea, respondenții au indicat că este necesară o intervenție complexă și integrată, care să implice atât familia, cât și școala, și comunitatea. În acest sens, s-a propus modificarea Hotărârea Guvernului nr. 732/2013 cu privire la Centrul Republican de Asistență Psihopedagogică și Serviciul raional/municipal de asistență psihopedagogică³⁵, astfel, încât să se asigure accesul copiilor cu „comportament deviant” la serviciile de evaluare, consiliere și asistență psihologică. De asemenea, se propune ca în cadrul serviciului să fie angajat un specialist care să se ocupe exclusiv de asistența copiilor în conflict cu legea, în funcție de numărul de cazuri din fiecare raion/municipiu. Prin aceste măsuri, se urmărește crearea unui mecanism eficient și adaptat la nevoile copiilor cu comportament deviant, care să contribuie la prevenirea delincvenței juvenile și la integrarea socială a acestora.

În contextul celor menționate supra, în cadrul Planului de acțiune al Consiliului Europei pentru Republica Moldova (2021- 2024), la solicitarea Ministerului Muncii și Protecției Sociale, Oficiul Consiliului Europei în Republica Moldova a realizat în anul 2022 Raportul de Revizuire a Legii nr. 299/2018. În rezultatul analizei inter pares a Legii nr. 299/2018 privind măsurile și serviciile pentru copiii cu „comportament deviant” au fost emise recomandări cu privire la dezvoltarea în continuare a legislației privind protecția copiilor aflați în conflict cu legea care nu au împlinit vârsta răspunderii penale în Republica Moldova. Pornind de la recomandările expertizei vizate, în vederea formulării unor propuneri pentru îmbunătățirea politicilor publice, care să vizeze direct cadrul legal pentru protecția copilului în conflict cu legea, prin ordinul ministrului muncii și protecției sociale nr. 53/2022 a fost instituit Grupul de lucru pentru dezvoltarea mecanismului de cooperare intersectorială în scopul oferirii de servicii și măsuri copiilor în conflict cu legea. Acesta este format din reprezentanți ai ministerelor de resort, autorităților competente, partenerilor de dezvoltare și reprezentanților sectorului neguvernamental relevant, care are drept sarcină elaborarea instrucțiunii privind mecanismul de cooperare intersectorială, reglementată de prevederile art. 5, alin. (3) al ”Legii nr. 299/2018 privind măsurile și serviciile destinate copiilor cu comportament deviant”.

La 1 martie 2023 a avut loc ultima ședință a grupului de lucru vizat, în care au fost discutate viziunile, obiecțiile și propunerile membrilor Grupului de lucru pe

³⁴ Studiu *Mecanismul inter-instituțional delucru cu copiii în conflict cu legea și copiii sub vârsta răspunderii penale. Noi abordări la nivel local în regiunile Bălți, Orhei, Ungheni, Căușeni și Leova*, publicat de Institutul de Reforme Penale. Disponibil online: [file:///C:/Users/Admin/Downloads/Studiul%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/Studiul%20(3).pdf)

³⁵ HG nr. 732/2013 cu privire la Centrul Republican de Asistență Psihopedagogică și Serviciul raional/municipal de asistență psihopedagogică. Disponibilă online: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=22066&lang=ro

marginea proiectului hotărârii Guvernului privind aprobarea mecanismului intersectorial de cooperare. În continuare, Ministerul Muncii și Protecției Sociale, după definitivarea acestuia, îl va propune spre consultare publică conform proceselor stabilite.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Urmare a efectuării evaluării ex-post de impact, ținând cont de Raportul de evaluare ex-post juridică a Legii nr. 299/2018 prezentat de Direcția generală juridică a Secretariatului Parlamentului Republicii Moldova și, în concordanță cu standardele internaționale privind drepturile copilului, se constată necesitatea abrogării Legii nr. 299/2018 și introducerii categoriilor de copii vizați în respectivul act normativ în prevederile art. 8 al Legii nr. 140/2013.

În consecință, se impune necesitatea de modificare și completare a Legii nr. 140/2013 și a Hotărârii Guvernului nr. 270/2014 cu privire la aprobarea Instrucțiunilor privind mecanismul intersectorial de cooperare pentru identificarea, evaluarea, referirea, asistența și monitorizarea copiilor victime și potențiale victime ale violenței, neglijării, exploatării și traficului, pentru a completa cu categoria de copii la care se face referință, precum și cu mecanismele de punere în aplicare.

În acest sens, se mai propune modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 732/2013 cu privire la Centrul Republican de Asistență Psihopedagogică și Serviciul raional/municipal de asistență psihopedagogică, astfel, încât să se asigure accesul la serviciile de evaluare, consiliere și asistență psihologică copiilor în conflict cu legea care nu răspund penal, cât și pentru cei care răspund penal. De asemenea, se propune ca în cadrul serviciului să fie angajat un specialist care să se ocupe exclusiv de asistența copiilor în conflict cu legea, în funcție de numărul de cazuri din fiecare raion/municipiu. Prin aceste măsuri, se urmărește crearea unui mecanism eficient și adaptat la nevoile copiilor în conflict cu legea care nu răspund penal, cât și pentru cei care răspund penal, care să contribuie la prevenirea delincvenței juvenile și la integrarea socială a acestora.

Recomandarea formulată este susținută de Ministerul Muncii și Protecției Sociale, or, prin răspunsul oferit de către autoritatea centrală pentru protecția copilului, aceasta și-a expus viziunea care este susținută și de reprezentanții societății civile, precum și de reprezentanți ai comisiei parlamentare de profil. Totodată, Ministerul Muncii și Protecției Sociale a descris etapele introducerii categoriilor de copii vizați în Legea 299/2018 în prevederile art. 8 al Legii nr. 140/2013, cu ulterioara abrogare a Legii nr. 299/2018.

Concomitent, se propune Guvernului să aprobe mecanismul intersectorial de cooperare, proiectul de act normativ fiind deja elaborat. Acțiuni concrete în acest

sens urmează a fi elaborate/implementate pe parcursul anului 2023 de către Guvern.

Opțiunea privind unificarea Legii nr. 299/2018 cu Legea nr. 140/2013, precum și revizuirea Hotărârii Guvernului nr. 270/2014 cu privire la aprobarea Instrucțiunilor privind mecanismul intersectorial de cooperare pentru identificarea, evaluarea, referirea, asistența și monitorizarea copiilor victime și potențiale victime ale violenței, neglijării, exploatării și traficului în sensul includerii categorii noi de copii și dezvoltării mecanismelor de aplicare a legii a fost susținută și de către Ministerul Afacerilor Interne, prin nota prezentată Parlamentului Republicii Moldova.

Reprezentanții Terre des Hommes Moldova nu susțin abrogarea Legii nr. 299/2018 și introducerea categoriilor de copii vizați în actul normativ prenotat în prevederile art. 8 al Legii nr. 140/2013. Poziția a fost reiterată în cadrul audierilor parlamentare argumentând că, există o necesitate stringentă în contextul realităților din Republica Moldova de a avea un cadru legal privind reglementarea statutului copilului în conflict cu legea, inclusiv a celui sub vârsta răspunderii penale. Inexistența cadrului legal menționat supra, în consecință conduce la lipsa totală de servicii specializate în acest sens, precum și la lipsa oricărei intervenții educative sau terapeutice în privința unor astfel de copii, conform unor programe speciale, adaptate la nevoile lor. Terre des Hommes Moldova consideră că, pentru a oferi protecție copiilor în conflict cu legea și prevenirea delictelor comise de către copii este necesar de păstrat atât Legea 299/2018 cât și Legea 140/2013, cu sugestia de a introduce modificări în Legea nr. 140/2013 (art. 8) prin includerea sintagmei - *identificarea copiilor aflați în situații de risc de a comite delikte*. La fel, se propune ajustarea rolului și responsabilităților autorităților locale de a interveni în astfel de cazuri, dar și ajustarea Legii nr. 299/2018 conform standardelor internaționale. Astfel, Legea nr. 140/2013 ar oferi un cadru pentru realizarea acțiunilor de prevenire și ar diminua riscurile ca copilul să nu comită delikte. Copiii în conflict cu legea au nevoie de servicii specializate, specifice nevoilor lor, ținând cont de particularitățile lor și care vor corespunde interesului superior al copilului.

După amendarea cadrului normativ și elaborarea mecanismului intersectorial pentru prevenirea și protecția copiilor care intră în conflict cu legea, fie că răspund penal sau nu, fiecare instituție implicată ar urma să reglementeze modalitatea de participare în cadrul mecanismului de referire, prin revizuirea procedurilor existente și după caz adaptarea lor.

Instituțiile implicate urmează să adapteze descrierea proceselor de lucru și fișele de post a specialiștilor, astfel încât acestea să reflecte detaliat modalitatea de realizare a atribuțiilor în cadrul mecanismului de referire. La fel, instituțiile

implicate vor trebui să revadă în planurile lor de lucru activități de instruire a specialiștilor, de comun cu partenerii implicați în mecanism.³⁶

Odată cu procesul de amendare a cadrului normativ, autoritatea centrală în domeniul protecției copilului și autoritățile locale urmează să planifice resursele financiare necesare și să aloce surse suficiente pentru servicii destinate copiilor, inclusiv copiilor în conflict cu legea care nu răspund penal, cât și pentru cei care răspund penal. Or, întreprinderea unor măsuri concrete prin oferirea unor servicii specializate, specifice nevoilor copiilor vor contribui la integrarea socială a acestora, ținând cont de particularitățile lor și de interesul superior al copilului.

³⁶ Studiu *Mecanismul inter-instituțional delucru cu copiii în conflict cu legea și copiii sub vârsta răspunderii penale. Noi abordări la nivel local în regiunile Bălți, Orhei, Ungheni, Căușeni și Leova*, publicat de Institutul de Reforme Penale. Disponibil online: [file:///C:/Users/Admin/Downloads/Studiul%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/Studiul%20(3).pdf)