



Parlamentul  
Republicii Moldova

*Legi-08* nr. *404*  
01 octombrie 2021

## Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

### Direcția generală juridică

#### AVIZ

#### la proiectul de lege privind capitalul familial (nr. 206 din 26.08.2021)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege nominalizat, prin prisma prevederilor art. 54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr. 797/1996 și a prevederilor Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative și expune următoarele considerente.

#### **I. Observații de ordin general și procedural**

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlament, fapt ce corespunde prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului, referitoare la subiecții cu drept de inițiativă.

2. Proiectul de lege are ca obiect de reglementare adoptarea unei legi integrale în sensul instituirii unei noi prestații sociale pentru copii - *capitalul familial*, care constă în acordarea sprijinului din partea statului la nașterea copiilor, precum și reglementarea modalității de acordare a prestației sociale pentru copii, cu stabilirea atribuțiilor organelor responsabile de gestionarea și acordarea prestației vizate.

3. Potrivit Notei informative alăturate proiectului de lege, inițiativa legislativă a fost înaintată în scopul asigurării prevederilor constituționale privind asigurarea dreptului la ajutor, ocrotire specială a copiilor și familiilor cu copii, precum și sporirea creșterii natalității în Republica Moldova.

4. Prin natura reglementărilor, proiectul de lege face parte din categoria legilor organice, iar domeniul reglementat este de competența exclusivă a Parlamentului, în corespundere cu prevederile art. 66 și art. 72 din Constituția Republicii Moldova.

5. Referitor la structura Notei informative, ce constituie principalul instrument de motivare și argumentare a proiectului de act normativ, semnalăm că aceasta nu corespunde exigențelor prevăzute la art. 30 din Legea nr. 100/2017. Mai mult, unele aspecte incluse în nota informativă nu corespund prevederilor proiectului de lege sau sunt contradictorii, și anume: pct.2 din Nota informativă prevede că Capitolul I din proiectul de lege definește noțiunile de *persoană asigurată și persoană neasigurată, dreptul la capital familial*, termeni ce nu sunt definiți în proiectul de lege propriu-zis; pe când termenii *capital familial, certificat privind capitalul familial*, sunt definiți diferit în nota informativă și proiectul de lege; potrivit notei informative de dreptul la capital familial vor beneficia familiile care au născut copii sau adoptat copii de la data de 1 iunie 2022, pe când în proiectul propriu-zis se menționează despre termenul-1 ianuarie 2020.

6. Potrivit art. 34 alin. (1) din Legea nr. 100/2017, autorul proiectului asigură efectuarea expertizelor economice, financiare, anticorupție, juridice sau a altei expertize prevăzute de legislație, în funcție de tipul raporturilor sociale reglementate de actul normativ. Remarcăm lipsa acestora la proiectul dat.

7. În vederea respectării art. 21 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 100/2017, relevăm că proiectul de lege necesită a fi supus consultării publice și avizării de către autoritățile a căror competență are tangență directă sau indirectă cu obiectul de reglementare a proiectului actului normativ. În sensul dat, considerăm oportună avizarea proiectului în cauză de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale, în calitate de autoritate abilitată cu funcția de elaborare a politicilor de asigurări sociale, dar și de Ministerul Finanțelor, care în temeiul Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014 și HG nr.696/2017 are misiunea de realizare a managementului finanțelor publice.

8. Potrivit Notei informative alăturate proiectului, pentru implementarea acestuia sunt necesare mijloace financiare de la bugetul de stat în sumă de 1 334 140 688,00 lei.

În acest sens, menționăm necesitatea respectării prevederilor art.131 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova, Hotărârii Curții Constituționale nr.29/2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova și a art.58 alin.(2) din Regulamentul Parlamentului, potrivit cărora **proiectul de lege poate fi adoptat doar în condițiile acceptării prealabile de către Guvern.**

Această condiție imperativă necesită a fi respectată, or, nerespectarea ei constituie o încălcare a procedurii stabilite de Constituție în materie de legiferare în domeniul bugetar ( a se vedea Hotărârile Curții Constituționale nr. 29/2001,§ 6; nr.2/2014, §§ 48 și 74; nr.11/2014, § 42; nr.23/2019; nr.8/2021, §84).

9. Cu titlu de informare menționăm că, la data de 12.06.2019 în Parlament a fost înregistrată o inițiativă legislativă similară cu nr. 65/2019, care a devenit nulă în temeiul art. 47 alin. (12) din Regulamentul Parlamentului.

## **II. Observații de conținut și tehnico-legislative**

1. La **art.1** , se reglementează obiectul și scopul legii. Considerăm că **alin. (3)** nu poate fi încadrat în articolul 1 din proiect, deoarece nu se referă la obiectul și/sau scopul legii. Astfel, în vederea realizării unei armonii interioare a actului normativ, sugerăm includerea acestuia în Capitolul II din proiect cu redenumirea lui în "*Modul de finanțare și cuantumul capitalului familial*".

În scopul utilizării unei terminologii uniforme utilizate în legislația din domeniu, sugerăm substituirea textelor „*structurilor teritoriale*”, "*Casa teritorială de asigurări sociale*”, „*caselor teritoriale de asigurări sociale*” din cuprinsul proiectului cu textul "*structura teritorială de asistență socială*" la forma gramaticală corespunzătoare.

În același context, sintagma „*Casa Națională de Asigurări Sociale*” urmează a fi expusă în forma respectivă, în tot cuprinsul actului normativ, în vederea corespunderii regulilor ortografice, precum și actelor normative în vigoare.

Totodată, menționăm că în scopul respectării dispozițiilor art. 54 alin. (1) lit. j) din Legea nr. 100/2017, verbul „*va fi acordată*” din alin. (3) art. 1 din proiect urmează a fi expus la timpul prezent, pentru a se accentua caracterul imperativ al dispoziției respective.

Obiecția respectivă este valabilă pentru dispozițiile generale și de conținut ale proiectului, cu excepția dispozițiilor finale, în care conform normelor de tehnică legislativă verbele se utilizează la timpul viitor.

2. La **art.2**, reieșind din conținutul art. 2 în raport cu prevederile art. 4 alin. (1) din proiect, distingem respectarea a două condiții pentru a beneficia de capital familial: deținerea cetățeniei Republicii Moldova și domicilierea permanentă pe teritoriul țării a părinților beneficiarilor. Deci, nu se face careva diferențiere, sau nu este pus accentul pe existența/inexistența statutului de persoană asigurată sau neasigurată a părintelui. În atare condiții, sugerăm excluderea din articolele 2 și 3 din proiect a cuvintelor „*persoanelor asigurate și neasigurate*”, respectiv „*asigurați și neasigurați*”, ca fiind superflue.

Consecvent relevăm că, cuvintele „*prestații sociale*” din dispozițiile art. 2 din proiect, au un caracter prea general, iar reieșind din obiectul proiectului, sugerăm înlocuirea acestora cu cuvintele „*Capital familial*”.

Urmare obiecțiilor formulate, considerăm necesară reformularea dispozițiilor art. 2 în sensul corelării cu dispozițiile art. 3 (noțiunile „*beneficiar*” și „*Capital familial*”) și art. 4 alin. (1) din proiect.

3. La **art.3**, se definesc noțiunile de „*Capital familial*”, „*Certificat de capital familial*”. Întru respectarea regulilor gramaticale și terminologiei constante și uniforme, reținem asupra dispozițiilor generale și dispozițiilor de conținut ale proiectului de lege, unde aceste noțiuni se utilizează în diferite forme gramaticale și ortografice. O atare prezentare contravine normelor de tehnică legislativă și criteriului de claritate a normelor. În același context, prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 26/2016 urmate și de alte hotărâri/decizii ale sale, Curtea a reținut la pct.51 că „*la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. Astfel, pentru a exclude orice echivoc, textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure*”.

Sugerăm asigurarea uniformității termenilor utilizați și claritatea normelor cuprinse în proiectul de lege.

Or, conform art. 54 din Legea nr. 100/2017 conținutul proiectului actului normativ trebuie să fie expus într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc, terminologia utilizată trebuie să fie constantă, uniformă, iar aceleași noțiuni se exprimă prin aceiași termeni.

#### 4. La art. 4:

• **Alin. (1)** prevede că, „*de dreptul la Capitalul familial vor beneficia copiii vii născuți de cetățeniei Republicii Moldova, pe teritoriul Republicii Moldova, începând cu 01 ianuarie 2020*”, pe când art. 14 din proiect prevede expres că legea va intra în vigoare de la 1 iunie 2022.

În același context, în Nota informativă a proiectului, autorii susțin că de dreptul la Capitalul familial vor beneficia copiii născuți de la 1 iunie 2022.

În aceste circumstanțe, considerăm oportun revizuirea și aducerea în concordanță a prevederilor invocate și a Notei informative la proiect, care indică prevederile concrete și finalitățile urmărite prin adoptarea actului normativ.

Aceleași obiecții și sugestii sunt valabile și dispozițiilor art. 9 alin. (3) din proiect.

• Referitor la cuvântul „*familia*” din dispozițiile **alineatului (2)**, reținem că, conform actelor normative din același domeniu, precum și dicționarului explicativ al limbii române, „*familia include „soții (părinții) și copii acestora*”.

Potrivit art. 6 din proiect, Certificatul de capital familial se eliberează la cererea unuia dintre părinți copilului născut viu sau a părinților adoptivi, a părintelui cu care a fost stabilit domiciliul copilului în rezultatul desfacerii căsătoriei prin hotărâre judecătorească.

În același context, alin. (6) a art. 4 din proiect prevede că, capitalul familial urmărește copilul și nu familia.

În atare circumstanțe, considerăm că cuvântul „*familia*” din dispozițiile alin. (1) art. 4 din proiect creează confuzie, poate fi o sursă de ambiguitate și să împiedice o bună înțelegere a normei.

Aceleași obiecții sunt valabile și pentru dispozițiile art. 8 alin. (1), (2) și (6) din proiect.

- **Alin. (3)**, stabilește că până la împlinirea vârstei de 3 ani a copilului, mijloacele financiare se depozitează pe un cont special administrat de Casa Națională de Asigurări Sociale, iar în dispozițiile de conținut a proiectului de lege ( art. 8, art. 11, art. 12 ) se utilizează termenul de „*contul Capitalului familial*”.

Pentru un spor de precizie normativă, sugerăm definirea noțiunii de „*contul Capitalului familial*” în art. 3 din proiect, pentru a fi utilizată în dispozițiile de conținut ale proiectului, fapt ce ar conduce la mai multă claritate a normelor.

- Cu referire la prevederea conținută în **alin. (4)**, propunem excluderea ei, deoarece aceasta nu se încadrează în acest articol, ci ține de modalitatea de acordare a Certificatului de capital familial prevăzută la art.6 din proiect.

În contextul obiecției date, sugerăm reformularea **alin. (2) a art. 6** din proiect, în modul următor: „*Actele privind eliberarea Certificatului de capital familial se depun la autoritatea responsabilă, în a cărei rază teritorială își are domiciliul solicitantul, în termen de un an de la nașterea copilului*”.

Totodată observăm că nu este reglementat aspectul consecințelor nerespectării termenului de un an de la nașterea copilului, pentru depunerea actelor.

Or, potrivit notei informative alăturată proiectului se menționează că, în cazul nedepunerii actelor necesare în termenul de 1 an, ulterior familia nu va mai avea acest drept, deci fiind un termen de decădere.

- La **alin. (5)** este reglementată destinația/scopul mijloacelor financiare din capitalul familial, însă observăm că nu este prevăzută modalitatea de verificare a respectării destinației de utilizare a acestor mijloace financiare și consecințele încălcării scopului respectiv.

**5.** Reieșind din obiecția pentru art.1 alin.(3) din proiect, relevăm despre necesitatea divizării Capitolului II din proiect în două capitole distincte:

”*Capitolul II. Modul de finanțare și quantumul capitalului familial*” și

”*Capitolul III. Modul de plată a capitalului familial*”,

care vor cuprinde reglementări de rigoare.

**6.** La **art. 5**, în **alin. (2)** se prevăd sumele capitalului familial la nașterea copiilor. Astfel, la nașterea primului copil se va aloca trei salarii medii lunare pe economie pentru anul precedent, pentru al doilea copil - cinci salarii medii lunare pe economie pentru anul precedent, iar pentru trei și mai mulți copii - șapte salarii medii lunare pe economie pentru anul precedent. În acest sens, observăm o discriminare nejustificată a copiilor în partea stabilirii quantumului capitalului familial în formă diferențiată, aceasta deoarece conform

**art. 4 alin. (6) din proiect** capitalul familial urmărește copilul și nu familia în care s-a născut.

**7. La art.6:**

- **alin. (2)**, a se vedea obiecția pentru alineatul (4) al art.4 din proiect;
- **alin. (4) lit. b)**, propunem excluderea textului „*al copiilor în cazul familiei cu mai mulți copii*” și expunerea normei în modul următor:

”*b) certificatul de naștere al copilului/copiilor, în original și în copie;*”

În susținerea obiecției reținem prevederile art. 5 alin. (2) din proiect potrivit căruia suma capitalului familial vizează fiecare copil în parte, și nu depinde de numărul copiilor în familie, dar de ordinea nașterii acestora (adică primul, al doilea ș.a.).

- La **alin. (4) lit. d)**, propunem substituirea cuvintelor „*hotărârea instanței de judecată*” cu cuvintele „*hotărârea judecătorească irevocabilă*” întru asigurarea uniformității terminologiei și corespunderii cu cele utilizate în alte acte normative din același domeniu (Legea nr.99/2010 privind regimul juridic al adopției; Codul de procedură civilă al R.Moldova).

Obiecția este valabilă și pentru art. 8 alin. (3) lit. c) din proiect.

- În aceeași ordine de idei la **lit. e)** din alin. (4), propunem următoarea formulare: „*hotărârea instanței judecătorești privind desfacerea căsătoriei și stabilirea domiciliului copilului minor/copiilor minori, după caz*”, ca fiind în concordanță cu prevederile Legii nr. 100/2001 privind actele de stare civilă, Codul familiei ș.a.

Propunerea formulată este valabilă și pentru art. 8 alin. (3) lit. d) din proiect.

Consecvent, atragem atenția că desfacerea căsătoriei și stabilirea domiciliului copilului/copiilor minori poate avea loc inclusiv, la notar, prin încheierea de desfacere a căsătoriei prin acordul soților care include mențiuni și cu privire la acordul parental referitor la stabilirea domiciliului copilului/copiilor minori, conform art. 41 din Legea nr. 246/2018 privind procedura notarială.

Prin urmare, sugerăm operarea completărilor de rigoare, ținând cont de cele expuse.

- La **alin. (6)**, cuvântul „*separați*” urmează a fi revizuit, deoarece nu corespunde terminologiei juridice utilizate în conținutul proiectului și alte acte normative din același domeniu. Aceeași obiecție este valabilă și pentru art. 8 alin. (4) din proiect.

**8. La art. 7:**

Cu referire la prevederea conținută la **lit. c)**, propunem substituirea cuvintelor „*care definesc beneficiarul*” cu cuvintele „*de identificare ale beneficiarului*”. La fel, și cuvintele „*date despre naștere*” propunem să fie substituite cu cuvintele „*data, luna și anul nașterii*”.

Totodată subliniem, că potrivit art. 7 „Casa națională de asigurări sociale va elabora modelul Certificatului de capital familial [...]”.

Contrar prevederilor menționate supra, la **art. 10** din proiect nu este prevăzut expres că în atribuțiile Casei Naționale de Asigurări Sociale îi revine „*elaborarea și aprobarea modelului Certificatului de capital familial*”.

Însă, la art. 14 alin. (2) lit. c) din proiect este stabilit că „Guvernul, în termen de 6 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi va elabora și adopta modelul Certificatului de Capital Familial [...]”.

Sugerăm examinarea obiecțiilor expuse, or, în atare condiții proiectul conține norme contradictorii care pot genera confuzii și conflicte de competență referitor la autoritatea responsabilă de elaborarea și aprobarea modelului Certificatului de capital familial.

**9. La art. 8:**

• În **alin. (1)**, se utilizează cuvintele „*contul beneficiarului*”, iar în cuprinsul proiectului de lege se utilizează noțiunile de „*cont special administrat de Casa Națională de Asigurări Sociale*”, „*Contul capitalului familial*” cu referire la care au fost formulate careva sugestii. În contextul sugestiilor formulate la pct. 4 din prezentul aviz, propunem ca cuvintele „*contul beneficiarului*” să fie substituite cu cuvintele „*contul Capitalului familial al beneficiarului*”.

• În ce privește **alin. (5)** art. 8, considerăm că cuvintele „*în cazuri excepționale*” și „*termen restrâns*” urmează a fi concretizate, pentru a exclude interpretările abuzive și subiective la aplicare de către Casa teritorială de asigurări sociale la examinarea cererii de eliberare a mijloacelor financiare din contul capitalului familial.

**10. La art. 9**, urmează ca denumirea articolului să fie adusă în concordanță cu conținutul articolului, în sensul aranjării cuvintelor într-o anumită ordine, deoarece exprimarea logică, clară și precisă a normei depinde de modul de așezare a cuvintelor în propoziție.

Totodată, menționăm că conjuncția „și” din textul „*copilul orfan și rămas fără ocrotire părintească*” ce se conține în alineatele (2) și (3) al art. 9, urmează a fi substituite cu conjuncția „sau”.

**11. La art. 10:**

• **lit. b)**, se utilizează noțiunea de „*conturile deținătorilor*”, deși în dispozițiile generale și de conținut ale proiectului se utilizează noțiunea de „*contul capitalului familial*”, „*contul beneficiarului*”. Astfel, întru asigurarea caracterului unitar al terminologiei utilizate, sugerăm corelarea acestor termeni;

• la **lit. d)**, se propune ca Casa națională de asigurări sociale să examineze litigiile apărute dintre solicitantul Certificatului de capital familial sau a solicitantului de Capitalului familial și Casele teritoriale de asigurări sociale. În acest context, accentuăm că conform procedurii prevăzute de normele legale soluționarea litigiilor ține de instanța de judecată competentă și nu poate fi pusă în sarcina Casei Naționale de Asigurări Sociale.

**12. La art. 11:**

• **lit. a)**, propunem următorul conținut: „*a) examinează cererea de eliberare a Certificatului de capital familial și cererea privind eliberarea mijloacelor financiare din Contul capitalului familial*”. Or, modul în care este formulată norma îngreunează citirea textului și nu corespunde criteriilor de calitate a normei;

• la **lit. c)** este prevăzut dreptul CTAS-ului de a satisface sau de a refuza în satisfacerea cererii de eliberare a Certificatului de capital familial și/sau a mijloacelor financiare din contul capitalului familial. Însă, nu sunt stabilite expres și exhaustiv temeiurile de refuz în satisfacerea cererii, ceea ce generează un caracter coruptibil al normei și respectiv, dreptul autorității responsabile de a decide discreționar temeiul de refuz.

• Suplimentar, cu privire la **lit. d)** și **lit. e)** în partea ce vizează termenul de „60 de zile” și termenul de „30 de zile” de informare a solicitantului cu privire la decizia privind eliberarea Certificatului de capital familial și respectiv, eliberarea mijloacelor financiare din Contul capitalului familial, considerăm că acești termeni nu corespund criteriilor de termen rezonabil pentru informare cu privire la deciziile adoptate.

• Totodată cu referire la **lit. f)**, propunem următorul conținut: „*f) eliberează mijloacele financiare din Contul capitalului familial*”. Or, cuvintele „*suma solicitată*” generează interpretări diferite și face norma să fie neclară.

• Consecvent, reținem că norma cuprinsă la **lit. g)** nu corespunde criteriului de claritate, motiv pentru care propunem expunerea normei în următoarea formulă: „*g) ține evidența beneficiarilor de Certificate de capital familial și de mijloace financiare din Contul capitalului familial*”. La fel, sugerăm ca la **lit. h)** al acestui articol să fie reglementată modalitatea de informare anuală ( în scris, verbal ș.a.), de către Casa teritorială de asigurări sociale, a familiei cu privire la mijloacele financiare deținute în Contul de capital familial, în scopul evitării eventual a problemelor în aplicarea corectă a normei.

• La **lit. i)**, sugerăm revizuirea cuvintelor „*pe acest segment*” în vederea asigurării unui stil armonios a textului legii.

Totodată, atenționăm că cuvintele „*în baza criteriilor stabilite*”, în lipsa reglementării exprese a acestor criterii, se generează ineficiența prevederilor și eventual neatingerea scopului scontat.

**12.** La **art. 12**, alin. (1) necesită a fi reformulat astfel încât instituțiile menționate să fie înglobate în termeni generali.

**13. Art. 13** vizează atragerea la răspundere disciplinară, civilă, contravențională sau penală în cazul încălcării prevederilor legii fără a fi reglementate expres acțiunile/inacțiunile, care vor fi pasibile de răspundere în condițiile legii. În cazul în care legea nu concretizează acțiunile/inacțiunile pasibile de răspundere, atunci reglementările respective riscă să fie ineficiente.

Fără a diminua importanța și necesitatea proiectului de lege avizat, relevăm că acesta necesită a fi revizuit prin prisma obiectiilor invocate, cu asigurarea respectării procedurii legislative și a principiului oportunității, coerenței, consecutivității și predictibilității normelor juridice.



**Ion CREANGĂ**  
**Șef Direcție generală**

Ex: G. Tîpa  
Tel. 820-244