



Parlamentul
Republicii Moldova

DUY-08 nr. *48*
18 februarie 2020

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege pentru completarea art.10 alin.(2) al Legii bugetului de stat pentru anul 2020 nr. 172 din 19 februarie 2019 (nr. 38 din 10 februarie 2020)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege menționat prin prisma prevederilor art. 73 și art. 131 din Constituție, a art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr. 797/1996 și ale legii cu privire la actele normative nr. 100/2017 și comunică următoarele.

1. Inițiativa legislativă propune modificarea art. 10 alin.(2) din Legea bugetului de stat pentru anul 2020 nr. 172/2019, având ca scop conform notei informative lichidarea discrepanțelor salariale ale aleșilor poporului în raport cu alți angajați din domeniul public, precum și din sfera socială, învățământ, sănătate, agricultură.
2. Reglementarea propusă vine cu modificări în partea ce ține de valoarea de referință pentru grupurile ocupaționale prevăzute anual de Legea bugetară și anume, completarea cu o normă nouă ce instituie valoarea de referință pentru deputații din Parlamentul Republicii Moldova în mărimea de 1000 de lei.

Referitor la procedura de înaintare a proiectului de lege expunem următoarele considerente:

3. Potrivit prevederilor constituționale reglementate la art.73, dreptul de inițiativă legislativă aparține deputaților în Parlament, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia. De altfel, art.131 alin.(2) din Constituție prevede că Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat și bugetului asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, aprobării Parlamentului.
4. Este important de menționat că, prin Hotărârile Curții Constituționale nr.19 din 29.04.1999; nr.29 din 22.05.2001 și nr. 2 din

28.01.2014, aceasta a interpretat aplicarea prevederilor art.73 și art.131 din Constituție.

5. Prin Hotărârea nr.19/1999, Curtea s-a expus asupra prevederilor art.131 din Constituție, potrivit căreia *sistemul bugetar care este o parte componentă a sistemului financiar public al statului, formează bugetul public național. Componentele în sfera procesului bugetar se stabilesc în baza principiului constituțional de separare a puterilor și delimitare a atribuțiilor lor. Examinarea, aprobarea și controlul asupra executării bugetului anual, potrivit Constituției, sunt puse în sarcina Parlamentului. Guvernul are obligația de a elabora anual proiectul bugetului de stat și de al prezenta spre aprobare Parlamentului (art.66 lit. h), art.131 alin.(2) din Constituție). Modul de elaborare, examinare și aprobare a bugetului public național este reglementat prin Legea nr.181/2014.*

6. Din expunerea Curții Constituționale, rezultă că doar *Guvernul are dreptul exclusiv de a elabora proiecte de legi de modificare a legii bugetare.* Deputații pot propune amendamente la aceste proiecte, care pot fi incluse în proiectul de lege în condițiile art.131 din Constituție, doar după acceptarea lor de către Guvern, respectându-se regulile stabilite de Constituție și Regulamentul Parlamentului, care sunt obligatorii pentru executare.

7. Suplimentar, Curtea Constituțională prin Hotărârea nr.29/2001 a specificat că, amendamentul reprezintă un mijloc al procedurii de legiferare, prin care pot fi efectuate îmbunătățiri textuale, corectări redacționale, modificări care nu afectează esența prevederilor propuse de autor, omiteri ale unor articole sau părți de articole, dacă acestea nu afectează esența proiectului.

8. În concluzie, Curtea Constituțională constată că prin dispozițiile constituționale ale art. 131 constituanta legislativă instituie, pe de o parte, bazele fundamentale ale bugetului public național în materie de structură și conținut, iar pe de altă parte, impune anumite restricții imperative, inclusiv pentru legislativ, privind procesul bugetar în scopul menținerii echilibrului bugetar.

9. În acest sens, atenționăm că la înaintarea proiectului de lege spre examinare nu s-a ținut cont de prevederilor art.73 și art.131 din Constituție. *Dreptul de inițiativă legislativă în materie bugetară, aparține în exclusivitate Guvernului și nu poate fi valorificat de alți subiecți cu drept de inițiativă legislativă.*

10. Suplimentar, atenționăm că conform art.61 al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014 regula generală de modificare a componentelor bugetului public național *este cel mult de două ori pe an, nu mai devreme de 1 iulie și 15 noiembrie*, iar elaborarea și înaintarea proiectului de lege privind modificarea Legii bugetului de stat

procedura de elaborare, prezentare și adoptare a acestuia fiind similară celei de adoptare a legii bugetare anuale.

Cu referință la conceptul proiectului de lege menționăm următoarele considerente:

11. Parlamentul Republicii Moldova, ca unica autoritate legislativă a statului, este abilitat, prin dispozițiile art. 66 lit. c) din Constituție, să asigure unitatea reglementărilor legislative pe întreg teritoriul statului. Existența unor abateri ori lacune în exercitarea acestei competente subminează bazele constituționale ale regimului de legalitate și ale ordinii juridice statale, care se întemeiază pe principiile generale de drept unanim recunoscute (dreptății, egalității, garantării drepturilor omului etc.).

12. Potrivit art. 12 din Legea nr. 270/2018, privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, salariul de bază se calculează prin înmulțirea valorii de referință stabilite cu coeficientul de salarizare corespunzător clasei de salarizare pentru funcția respectivă, determinată în condițiile prezentei legi, cu rotunjire până la 10 lei în favoarea salariatului, iar valoarea de referință corespunzătoare coeficientului de salarizare 1,00, se stabilește în ***legea bugetului de stat pentru anul respectiv și se reexaminează anual*** în funcție de condițiile economice din țară și de posibilitățile bugetului public național, cel puțin la nivelul prognozat al ratei inflației.

13. Alineatul (16) al aceluiași articol din Legea nr. 270/2018, stabilește că valoarea de referință aprobată anual ***nu poate fi mai mică decât quantumul stabilit în anul precedent.***

În această ordine de idei, precizăm că măsura de restrângere asumată de autorii inițiativei în scopul derulării reformelor nu este îndeajuns argumentată, fiind contrară ***principiului garantării drepturilor deja dobândite*** consacrat de teoria generală a dreptului și de actele naționale și internaționale.

14. Corespondent, în Hotărârea nr. 30/2014 Curtea Constituțională reține că, în baza articolului 43 din Constituție, ***statul este obligat să asigure tuturor salariaților un salariu minim pe economie, astfel, salariul constituie un drept fundamental protejat.***

15. Subsidiar menționăm că în Hotărârea Curții Constituționale nr. 19/2011 aceasta a subliniat că marja de apreciere de care dispun statele presupune faptul că autoritățile naționale sunt în măsură să aprecieze unele situații și pot adopta acțiuni prin care s-ar limita drepturile garantate, ***dar respectând întotdeauna principiile legalității, proporționalității și legitimității scopului urmărit.*** În acest context, Curtea consideră că invocarea crizei economice sau a dificultăților

financiare pentru restrângerea drepturilor și libertăților fundamentale este inadmisibilă.

16. În același timp, Curtea notează că măsura de restrângere a unor drepturi trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și să nu aducă atingere existenței dreptului sau a libertății.

17. În aceeași măsură norma propusă, potrivit HCC nr. 9/2004 încalcă, de asemenea, prevederile art.54 din Constituție, conform cărora *în Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.* De altfel, potrivit art.140 din Constituție, art.28 alin.(1) și alin.(2) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, actele Curții Constituționale sînt acte oficiale și executorii pe întreg teritoriul țării, pentru toate autoritățile publice și pentru toate persoanele juridice și fizice. Actele normative declarate neconstituționale devin nule și nu se aplică din momentul adoptării hotărîrii respective a Curții Constituționale.

18. Dat fiind faptul că prin Hotărîrea nr.4 din 27 ianuarie 2000, Curtea a calificat drept neconstituționale modificările operate într-un șir de acte legislative, care *au diminuat garanțiile sociale ale unor categorii de cetățeni*, inclusiv ale funcționarilor publici, relevînd că diminuarea cuantumului prestațiilor sociale sau suspendarea plății acestora sînt posibile numai în cazurile în care la stabilirea ei au fost comise abuzuri sau încălcări ale legii, Curtea a subliniat că *normele privind protecția de stat, asigurarea materială și socială, inclusiv asigurarea cu pensii, consfințite în legile anterioare, nu pot fi anulate sau modificate.*

Avînd în vedere argumentele de neconstituționalitate invocate, Constituția Republicii Moldova prevede în mod expres că nici un act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică, iar în realizarea politicii în domeniul asigurărilor sociale de stat, legiuitorul, în limitele atribuțiilor ce-i revin, este în drept să opteze pentru diverse soluții de reglementare și concretizare a conținutului drepturilor sociale și economice, însă el este obligat să respecte principiile echității sociale și egalității, care în societatea modernă reprezintă valori supreme.

Pornind de la Supremația Constituției și de la principiul asigurării conformității legilor și a altor acte normative cu Legea Supremă (articolul 7 din Constituție), toți participanții la procesul legislativ sunt obligați să respecte procedura instituită de Legea Supremă. Fapt menționat de Curtea Constituțională în pct.67 a HCC nr.28/2011. Iar rigorile impuse de Constituție față de adoptarea legilor au un caracter obligatoriu și nu pot fi modificate la discreția participanților la procesul legislativ. Or, *o lege are*

putere juridică numai dacă la etapele de elaborare și adoptare au fost respectate normele juridice respective.

În concluzie, menționez că proiectul de lege nr. 38 din 10.02.2020 este prezentat cu încălcarea prevederilor art. 73, 54 și 131 din Constituție și nu poate fi adoptat de Parlament.



**Șef Direcție generală
Ion CREANGĂ**

Ex.E.Dolința
Tel.: 820-554