



## Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

### Direcția generală juridică

#### A V I Z

### la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 nr.357 din

22.12.2022

(nr.23 din 14.02.2023)

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

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

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați, conform prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Obiectul de reglementare al proiectului de lege vizează modificarea Legii nr.357/2022.

Potrivit Notei Informative, scopul proiectului de lege este de a lărgi lista categoriilor de veterani care vor beneficia de cuantumul ajutorului de deces în mărime de 5000 lei.

3. 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. Așadar, conform dispozițiilor menționate supra, **Guvernul are monopolul de a înainta inițiative legislative în domeniul bugetar.** O asemenea competență este justificată prin complexitatea și cantitatea mare de analize și informații care stau la baza elaborării legii bugetare. Mai mult ca atât, bugetul este expresia concretă a programului guvernamental aprobat de Parlament la acordarea votului de încredere.

Este important de menționat că, prin Hotărârile Curții Constituționale nr.19/1999; nr.29/2001, nr. 2/2014 și nr.28/2020, aceasta a interpretat aplicarea prevederilor art.73 și art.131 din Constituție.

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 proiectul bugetului asigurărilor sociale de stat și de a le 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.*

Prin Hotărârea nr.28/2020, *Curtea a constatat că în cazul inițiativelor legislative deputații pot iniția procedura de adoptare sau de modificare a unei legi. În același timp, în cazul depunerii amendamentelor procedura de adoptare sau de modificare a unei legi este în desfășurare. Dincolo de diferențele constatate, Curtea a menționat că **dreptul la inițiativă legislativă și dreptul de a depune amendamente urmăresc același scop, care constă în legiferarea de către Parlament.***

Suplimentar, Curtea a reiterat că limitarea modului de exercitare a inițiativei legislative și condiționarea restrictivă a procedurii legislative în domeniul bugetar are la bază rațiunea competențelor de ordin executiv ale Guvernului, care, în virtutea articolului 96 din Constituție, asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.

În concluzie, Curtea Constituțională a constatat 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.** Cel de-al doilea aspect al conținutului normei constituționale invocate este reliefat pregnant de **importanta sistemului bugetar pentru securitatea economică a statului, fapt ce dictează impunerea unor rigori exigente și previzibile, inclusiv procedurilor de elaborare de către autoritățile competente a tuturor componentelor bugetului național.**

În același context, relevante sunt și recomandările Comisiei de la Veneția prezentate în Raport privind Inițiativa Legislativă (CDL-AD(2008)035). Potrivit acestuia, unele constituții vor pune în mod explicit guvernul într-o poziție mai favorabilă și vor atribui Guvernului în exclusivitate dreptul de a prezenta proiecte de lege parlamentului când sunt în joc subiecte specifice. Este posibil ca aspectele financiare să fie rezervate din punct de vedere constituțional Guvernului.

Totodată, exclusivitatea guvernamentală se va aplica de obicei și va fi extinsă la orice legislație financiară care ar putea introduce noi cheltuieli, ar interfera cu nivelul impozitelor sau, mai general, cu orice altă legislație care ar avea consecințe financiare.

Cu referire la obligativitatea acceptării de către executiv a propunerilor legislative și amendamentelor care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare, Curtea s-a pronunțat că soluțiile bugetare și fiscale au implicații social-economice considerabile. Ele creează condiții pentru creșterea economiei și, implicit, a nivelului de viață a populației, sau dimpotrivă, provoacă blocaje economice, șomaj, sărăcie. O economie sănătoasă duce la consolidarea finanțelor publice, și invers. Este motivul pentru care art.131 alin.(4) din Constituție prevede avizarea de către Guvern a inițiativelor legislative privind modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat.”

Astfel, scopul normei constituționale al art.131 alin.(4) este de a preveni situațiile de intervenții legislative imprevizibile ce pot perturba toate procesele bugetare planificate de executiv în baza programelor legislative. Or, planurile bugetare au o programare de lungă durată ce necesită corelări cu posibilitățile și capacitățile financiare publice de minimum un an.

Reieșind din prevederile constituționale, legale și ale hotărârilor Curții Constituționale, putem concluziona că, întru prevenirea situațiilor de intervenții legislative imprevizibile ce pot perturba toate procesele bugetare planificate de executiv în baza programelor legislative, prerogativa de elaborare a proiectului de lege bugetară anuală, precum și a proiectelor de modificare a acesteia ține de competența Guvernului.

În cadrul procedurilor legislative în domeniul bugetar, prevederile alineatului (4) din articolul 131 din Constituție stabilesc o dependență decizională directă a Parlamentului față de Guvern, în sensul în care existența acceptului prealabil al Guvernului în privința amendamentelor sau propunerilor legislative care implică majorarea sau reducerea cheltuielilor, a veniturilor sau a împrumuturilor reprezintă o condiție imperativă, de la care legislativul nu poate deroga în procesul aprobării bugetului public național. Nerespectarea acestei condiții constituie o încălcare a procedurii stabilite de Constituție în materie de legiferare în domeniul bugetar.

4. Proiectul de lege nu este conform nici cu rigorile tehnicii legislative. Astfel, la elaborarea acestuia nu s-a ținut cont de prevederile Legii nr.100/2017 și anume:

- art.32, conform căroră proiectul actului normativ, însoțit de nota informativă, se transmite spre avizare autorităților publice responsabile de implementarea prevederilor conținute în proiect, instituțiilor interesate, precum și reprezentanților societății civile, care întocmesc și prezintă autorului

proiectului avizele la proiect. În acest sens, ținându-se cont de subiectul abordat, considerăm necesar opinia Ministerului Finanțelor și Serviciului Fiscal de Stat, care urmează a fi reflectată în avizul Guvernului.

- potrivit art.35 alin.(1), expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative, inclusiv pentru proiectele actelor normative elaborate de deputații în Parlament

- art.63 alin. (3) care prevede că dacă se modifică un singur articol sau punct dintr-un singur act normativ, în denumirea actului de modificare se face referire expresă la articolul sau punctul modificat și la actul normativ respectiv;

- art.56 alin. (1) potrivit căruia actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în textul actului normativ, care nu poate fi anterioară datei publicării.

5. În conținutul art.I din proiect, la fel, se va face referirea expresă la articolul supus modificării.

6. Luând în considerație că potrivit art.54 alin.(1) lit. c) din Legea nr.100/2017, terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, sursa de publicare necesită a fi redactată.

7. Textul "cu modificările și completările ulterioare" se va exclude reieșind din faptul că legea în cauză nu fost modificată.

8. Întru respectarea tehnicii legislative considerăm oportun din textul art.I de exclus textul "și se completează". La fel, conform modificării efectuate prin prezentul proiect, cifra "1" se va exclude.

9. Reieșind din regulile tehnicii legislative propoziția "Art.14 se modifică și va avea următorul conținut" se va substitui cu redacția următoare: " Art.14 va avea următorul cuprins".

10. Cu titlu de informare, este de menționat că, referirea la art.7 din Legea nr.190/2003 cu privire la veterani, necesită a fi concretizată în vederea indicării alineatului concret ce se referă la specificarea veteranilor de război.

În concluzie, menționăm că **prerogativa de elaborare a proiectului de lege bugetară anuală, precum și a proiectelor de modificare a acesteia ține de competența Guvernului.** Astfel, autorii inițiativei legislative urmează să înainteze propunerile de rigoare Guvernului pentru a le prelua în calitate de inițiativă legislativă.

Reieșind din cele expuse, considerăm că proiectul în cauză este înaintat cu depășirea prevederilor constituționale, care stabilesc o dependență decizională directă a Parlamentului față de Guvern.

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

Ex. L. Bordei  
Tel. 820-585