



Parlamentul
Republicii Moldova

OGJ-08 nr. 161
16 aprilie 2021

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

A V I Z

la proiectul de lege pentru modificarea Legii bugetului de stat pentru anul 2021 (nr.110 din 14.04.2021)

Direcția generală juridică a examinat în mod de urgență 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 în Parlament, 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 bugetului de stat pentru anul 2021.

Potrivit Notei Informative, scopul proiectului de lege este modificarea Legii bugetului de stat în vederea instituirii unei măsuri de protecția socială pentru consumatorii casnici prin prisma oferirii unei compensații la energia electrică utilizată pentru lunile aprilie și mai al anului 2021.:

3. Atenționăm asupra necesității respectării următoarelor prevederi obligatorii stabilite de legislația în vigoare:

- la examinarea proiectului de lege se va ține cont de prevederile art.32 din Legea nr.100/2017, conform cărora 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.

- de asemenea, potrivit art.35 alin.(1) din Legea nr.100/2017, expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative, inclusiv celor elaborate de deputații în Parlament.

- potrivit art.30 alin.(1) lit.e) din Legea nr.100/2017 și art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului nota informativă la proiectul de lege urmează să cuprindă fundamentarea economico-financiară. Autorii proiectului nu au prezentat o astfel de fundamentare și nici nu au întocmit nota informativă la proiect, conform modelului indicat în anexa nr.1 din legea menționată.

- potrivit prevederilor art.131 alin.(4) din Constituție, orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sînt acceptate de Guvern. Alin.(6) stabilește că, nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.

4. Cu referire la respectarea procedurilor generale privind procesul bugetar precum și privind dreptul de inițiativă legislativă în materie bugetară, comunicăm următoarele:

1) Potrivit regulii generale stabilite la art.61 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014, *în cadrul unui an bugetar pot fi efectuate, de regulă, cel mult două modificări* ale bugetelor componente ale bugetului public național, care se adoptă, de regulă, nu mai degrabă de 1 iulie și nu mai târziu de 15 noiembrie, cu excepția cazurilor prevăzute la art.69 alin.(4).

2) Conform prevederilor imperative ale art.131 din Constituție și constatărilor Curții Constituționale expuse prin Hotărârea nr.29/2001, precum și în conformitate cu reglementările alin.(2)-(6) ale art.58 din Regulamentul Parlamentului elementul obligatoriu privind aprobarea amendamentelor care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau a împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare este avizul pozitiv al Guvernului.

Însă, potrivit art.15 alin.(2) lit.a) și lit.c) din Legea nr.136/2017 cu privire la Guvern, *Guvernul al cărui mandat a încetat nu este în drept să adopte și să prezinte Parlamentului spre examinare proiecte de acte normative și proiecte ale documentelor de politici; să avizeze inițiative legislative, inclusiv proiecte de legi, și să examineze propuneri legislative*.

De asemenea, conform constatărilor Curții Constituționale expuse prin Hotărârea nr.7/2013, "prezentarea în Parlament a proiectului legii bugetului are loc prin exercitarea dreptului de inițiativă legislativă. Legea bugetului *a fortiori* implică elaborarea și aprobarea unor noi programe de activitate. ...Curtea reține că prezentarea bugetului este prerogativa fundamentală a unui Guvern plenipotențiar. În context, un Guvern demisionar poate elabora proiectul bugetului, însă prezentarea acestuia pentru adoptare de către Parlament urmează a fi făcută de către un Guvern plenipotențiar, care își asumă responsabilitatea pentru promovarea și executarea acestuia."

3) Prin Hotărârea nr.6/2014, Curtea Constituțională 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 a Guvernului, care, în virtutea articolului 96 din Constituție, asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.

În această privință, Curtea și-a expus părerea anterior în Hotărârea nr.29 din 22 mai 2001, potrivit căreia:

"[...] prin prevederile art.131 alin.(4) din Constituție se urmărește asigurarea reală a executării bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat reprezentate sub formă de venituri și cheltuieli. Condiția cuprinsă în norma constituțională, care prevede că propunerea legislativă sau amendamentul care atrage majorarea sau reducerea veniturilor sau cheltuielilor bugetare poate fi adoptată numai după ce este acceptată de Guvern, are drept scop menținerea echilibrului bugetar."

Concluzionând, Curtea a relevat că "realizarea principiului separării și colaborării puterilor în stat în domeniul procesului bugetar se exprimă prin delimitarea strictă a competențelor și atribuțiilor ce le revin reprezentanților puterii executive și celei legislative și asigurarea de către legiuitorul constituant a unui echilibru constituțional just, care să tempereze marja largă de apreciere a legiuitorului în domeniul bugetar-fiscal și să asigure posibilitatea efectivă a puterii executive de a exercita competențele constituționale conexe."

Iar prin Hotărârea nr.27/2019, cu referire la autoritățile bugetare independente/autonome, Curtea a apreciat din punct de vedere juridic că "**în cadrul procedurii legislative speciale doar un singur subiect este abilitat cu elaborarea și înaintarea în Parlament a proiectului bugetului de stat, și anume Guvernul**".

4) Curtea Constituțională stabilind dacă dreptul deputaților de a depune amendamente la proiecte de legi se încadrează în noțiunea de "inițiativă legislativă" de la articolul 73 din Constituție, a constatat prin Hotărârea nr.28/2020 că **în cazul inițiativelor legislative deputații pot iniția procedura de adoptare sau de modificare a unei legi**. 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.

Astfel, potrivit Curții Constituționale, în cadrul procedurilor legislative în domeniul bugetar, prevederile alin. (4) din art.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** (a se vedea HCC nr.2 din 28 ianuarie 2014, §§ 48 și 74). În acest context, prin Hotărârea nr.23 din 10 octombrie 2019, Curtea a constatat că

adoptarea unei legi cu impact bugetar în lipsa avizului Guvernului (§ 77) duce la încălcarea procedurii prevăzute de articolul 131 alin.(4) din Constituție.

Din norma constituțională se deduce în mod univoc faptul că acceptul Guvernului trebuie să preceadă adoptarea proiectelor de legi cu impact bugetar în lectură finală. Necesitatea obținerii acceptului prealabil din partea Guvernului pentru adoptarea unei propuneri legislative sau a unui amendament care implică majorarea sau reducerea veniturilor bugetare este determinată de complexitatea procesului bugetar în ansamblul său și, respectiv, de responsabilitatea Guvernului pentru executarea bugetului de stat (a se vedea HCC nr.11 din 25 martie 2014, § 62-63).

5. Întru corespundere rigorilor tehnicii legislative stabilite în Legea nr.100/2017, menționăm:

- potrivit art.42 alin.(5) din Legea nr.100/2017, după adoptarea, aprobarea sau emiterea actului normativ, denumirea se completează cu un număr de ordine, ca element de identificare, la care se adaugă anul în care a fost adoptat, aprobat sau emis. Astfel, la Legea menționată în proiect se va indica prin bară numărul și anul adoptării.

- în norma de dispoziție a art.I din proiect sursa oficială de publicare a Legii se va indica în felul următor: "(Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2020, nr.353-357, art.290)" întru corespundere rigorilor tehnicii legislative.

- norma de dispoziție a art.I. după sursa de publicare, se va completa cu textul ",cu modificările ulterioare".

- prin analogie cu legile de modificare a legii bugetului de stat adoptate anterior, propunem următorul cuprins al punctului 1 din art. I : " La articolul 1 alineatul (1), cifrele „56008134,17”, și „14592734,7” se substituie, respectiv, cu cifrele „56541093,9”și „15125693,9”. La fel, considerăm că Nota informativă la proiect trebuie să conțină informații privind sursa de finanțare a cheltuielilor bugetare.

- modificarea cifrelor care se referă la cheltuielile și deficitul bugetar inevitabil duc la modificarea cifrelor și în anexa nr.1.

Reieșind din cele invocate, considerăm că adoptarea proiectului de lege urmează a fi precedată de examinarea tuturor factorilor de risc specifice domeniului de reglementare în vederea neadmiterii unui dezechilibru bugetar, precum și a riscurilor eventuale de neconstituționalitate.

Șef Direcție generală

Ion CREANGĂ

Ex. L. Bordei
Tel. 820-585
Ex.E.Dolință
Tel.820-554