



13 februarie 2015

Dj-8 nr. 25

A V I Z

asupra proiectului de lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative

(nr.3 din 21.01.2015)

Examinînd proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă a unui grup de deputați în Parlament, DIRECȚIA GENERALĂ JURIDICĂ, în temeiul art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996, avizează nefavorabil proiectul cu următoarele observații.

1. Obiectul reglementării

Prezentul proiect de lege are ca obiect de reglementare modificarea și completarea unor prevederi din Legea nr.156/1998 privind pensiile de asigurări sociale de stat, cu modificările ulterioare și a articolului III din Legea nr.147/2014 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, potrivit căruia beneficiarii de pensii stabilite conform Legii nr.156/1998, a căror quantum nu depășește 1500 de lei, beneficiază de suport financiar în funcție de categoria pensiei stabilite.

2. În ceea ce privește procedura legislativă.

Întrucît proiectul de lege implică cheltuieli financiare publice, atenționăm că în nota informativă adițională la proiect, nu sunt aduse argumentele referitoare la impactul financiar asupra bugetului de stat, precum și a efectelor social-economice ale viitoarei reglementări. Astfel, se constată lipsa unui document însoțitor obligatoriu pentru toți subiecții cu drept de inițiativă legislativă prevăzut de Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996 și art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative – fundamentarea economic-financiară.

Prin urmare, lipsa fundamentării economic-financiare atestă faptul că principalul instrument de motivare și argumentare a soluțiilor legislative propuse, nu corespunde cerințelor legale ale procedurii legislative stabilite în Regulamentul Parlamentului ce prevede expres la art.47 alin.(6), că "în cazul în care realizarea

noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, material și de altă natură, se anexează fundamentarea economic-financiară”.

Mai mult, atenționăm că în acest caz sunt aplicabile dispozițiile art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, care determină dreptul Guvernului de a accepta (sau de a nu accepta) majorarea sau reducerea veniturilor, cheltuielilor bugetare printr-o propunere legislativă sau amendament, drept condiționat de dispozițiile constituționale privind sistemul finanțelor publice naționale, formarea, administrarea, utilizarea și controlul cărora, în temeiul art. 130 alin. (1) din Constituție, care sînt reglementate prin lege.

Astfel, potrivit art.11 alin.(5) din Legea nr.847-XIII din 24.05.1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială din 25 martie 2005) după adoptarea legii bugetare anuale nici un proiect de lege, altul decît privind modificări la legea bugetară anuală, care are drept urmare majorarea cheltuielilor bugetului de stat sau reducerea veniturilor bugetului de stat, nu poate fi examinat de Parlament, dacă acesta nu include sursa reală de acoperire a pierderilor, în scopul menținerii nivelului deficitului bugetar stabilit; nici o lege, alta decît privind modificări la legea bugetară anuală, care prevede reducerea excedentului bugetului de stat aprobat sau majorarea deficitului bugetului de stat aprobat, nu poate fi adoptată.

Prin urmare, în conformitate cu prevederile constituționale enunțate (a se vedea și Hot.CC nr.29 din 22.05.2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova), examinarea și/sau adoptarea prezentului proiect de lege, cu caracter preponderant financiar, nu poate precede procedura constituțională de acceptare de către Guvern.

3. În ceea ce privește concepția proiectului de lege.

Analizat în raport cu legislația națională în materie de pensii de asigurări sociale de stat se constată, că prezentul proiect de lege contravine atît concepției Legii nr.156/1998, bazată pe art.3 din Legea nr.489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale (publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, nr.1-4, art.2), în care sunt specificate principiile organizării și funcționării sistemului public de asigurări sociale în Republica Moldova, cît și Strategiei reformei sistemului de asigurare cu pensii din Republica Moldova, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.141-XIV din 23.09.1998 (publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr.108, art.661). Astfel, potrivit *principiului obligativității*, persoanele fizice și juridice au, conform legii, obligația de a participa la sistemul public, însă drepturile de asigurări sociale se exercită corelativ îndeplinirii obligațiilor de participare la acest sistem.

Regula principală în materie de pensie de asigurări sociale de stat este cea a acordării acestora în funcție de contribuțiile deja realizate, potrivit *principiului contributivității*. Or, principiul contributivității stă la baza întregului sistem public de

pensii, dreptul la pensie, precum și cuantumul pensiei fiind acordat, respectiv determinat ca urmare a contribuțiilor realizate la bugetul asigurărilor sociale de stat. Contribuțiile astfel realizate nu se circumscriu numai pensiilor pentru limită de vîrstă, ci și tuturor pensiilor celorlalte pensii. Astfel, sumele plătite cu titlu de contribuție la asigurările sociale îndreptătesc persoana care a realizat venituri și care a plătit contribuția sa la bugetul asigurărilor sociale de stat să beneficieze de o pensie care să reflecte nivelul veniturilor realizate în perioada activă a vieții, în cuantum ce depinde direct de contribuțiile de asigurări sociale, nivelul de salarizare, caracterul activității social-utile prestate și stagiului de cotizare.

Prin urmare, propunerea de a introduce în textul Legii nr.156/1998, a elementelor "*pensie de bazade 400 de lei*" / "*componentă necontributivă*" la stabilirea dreptului la pensie pentru limită de vîrstă, contravin atît principiilor legale enunțate cît și concepției Legii nr.156/1998, Legii nr.489/1999 și Strategiei reformei sistemului de asigurare cu pensii în Republica Moldova. Or, pensia de asigurări sociale de stat are natura juridică a unei prestații de asigurări sociale reglementate de art.47 alin.(2) din Constituție, pe cînd propunerea de "*componenta necontributivă*" are un caracter social, ce își găsește justificarea în Legea nr.133/2008 cu privire la ajutorul social (Monitorul Oficial, 2008, nr.179, art.625) și, prin urmare temeiurile acordării acestora sunt și trebuie să fie diferite.

Mai mult, această soluție legislativă are caracter discriminatoriu în raport cu actualii beneficiari de pensii de asigurări sociale de stat, deoarece legea nouă nu face altceva decît să reglementeze modul de acțiune în perioada ulterioară intrării ei în vigoare, potrivit principiului constituțional al neretroactivității legii, statuat în art.22 din Constituție și art.6 din Codul civil or, se referă doar la potențialii beneficiari de pensii pentru limită de vîrstă.

4. Referitor la tehnica elaborării proiectului de lege.

Atenționăm, că proiectul de lege a fost redactat sub limita exigențelor normelor de elaborare a actelor legislative. Or, potrivit normelor de tehnică legislativă, de altfel obligatorii pentru toți subiecții cu drept de inițiativă legislativă, un act legislativ reprezintă un sistem, ceea ce presupune legături interioare, dependente, interdependente, ce constituie reflectarea unei anumite concepții pe care a avut-o legiuitorul inițial. Modificarea unui act legislativ realizează o inserare pe care legiuitorul o face în trunchiul acestui act prin introducerea unor dispoziții noi, iar această inserare trebuie să se integreze acestui sistem, ce urmează să reflecte concepția de ansamblu a actului modificat și să păstreze caracterul unitar al acestuia. Această unitate e necesar să se reflecte și pe plan terminologic, precum și pe întreaga structură a textelor nou introduse urmînd a fi identice cu restul dispozițiilor din actul modificat. Astfel:

1) la *art.I, partea dispozitivă* trebuia să fie redată astfel:

"Articolul I. – Legea nr.156-XIV din 14 octombrie 1998 privind pensile de asigurări sociale de stat (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova,

2004, nr.42-44, art.247), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează: ”.

Totodată, atenționăm că partea introductivă a tuturor normelor din textul proiectului de lege sunt inserate incorect;

2) atenționăm, că în textul *art.I* se utilizează termenii "*componentele*", "*Componenta necontributivă*", "*Componenta contributivă*", "*pensie de bază*", care de altfel, nu se propune și o definire a acestor termeni în înțelesul actului legislativ modificat;

3) la *art.I, pct.1*, atenționăm că titlul articolului 14 din Legea nr.156/1998 privind pensiile de asigurări sociale de stat este intitulat altfel decât este inserat în proiect, avînd următorul cuprins:

"Articolul 14. Dreptul la pensie pentru limită de vîrstă

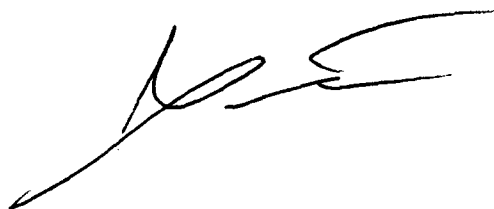
Dreptul la pensie pentru limită de vîrstă se acordă dacă sînt îndeplinite cumulativ condițiile prevăzute la art.41 și 42. "

Totodată, atenționăm că dacă autorii intenționau să modifice atît titlul cît și cuprinsul acestui articol, *partea introductivă a pct.1 art.I din proiect* trebuia să dispună operațiunea avută în vedere;

4) pentru o exprimare proprie stilului normativ, la debutul normelor propuse în proiect, trebuia să fie utilizată prepoziția "*La*";

5) la *art.II, partea dispozitivă* și textul acestuia, trebuia să fie redată astfel:

"Articolul II. – La articolul III din Legea nr.147 din 17 iulie 2014 pentru modificarea și completarea uor acte legislative (Monitorul Oficial, 2014, nr.223-230, art.505), alineatele 1)-2), se exclud. "



Ion Creangă

Șef Direcție