



SGJ-08 nr. 176  
23 aprilie 2021

## Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

### Direcția generală juridică

#### A V I Z

### la proiectul de lege pentru modificarea Legii fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2021 nr. 256/2020 (nr.121 din 20.04.2021)

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.

#### ***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.

2. Obiectul de reglementare al proiectului de lege vizează modificarea Legii fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2021, iar potrivit Notei informative alăturate proiectului de lege, scopul de bază al proiectului constă în asigurarea sustenabilității financiare a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală privind acoperirea cheltuielilor necesare îmbunătățirii condițiilor de muncă și motivării corespunzătoare ale angajaților din cadrul instituțiilor medico-sanitare publice.

3. Cu titlu de informare, comunicăm că la data de 20 aprilie 2021 a fost înaintată inițiativa legislativă a unui grup de deputați înregistrată cu nr. 117/2021 care are același obiect de reglementare. Acestui fapt îi sunt incidente prevederile art. 56 alin.(5) din Regulamentul Parlamentului potrivit căruia *dacă sînt înregistrate mai multe proiecte de acte legislative ce vizează modificarea și/sau completarea mai multor articole din același act legislativ, la propunerea comisiei sesizate în fond, acestea pot fi comasate, pentru examinare în lectura a doua, într-un singur proiect*

**4. Referitor la procedura de înaintare a proiectului de lege ținem să atenționăm următoarele considerente:**

- 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.

- 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.

- art.30 alin.(1) lit. e) din Legea nr.100/2017 și art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului prevăd că 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 sânt acceptate de Guvern, iar alin.(6) al aceluiași articol stabilește că, nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.**

5. Referitor la respectarea procedurilor generale privind procesul bugetar precum și privind dreptul de inițiativă legislativă în materie bugetară, atenționăm următoarele considerente:

- potrivit regulii generale stabilit 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).*

- în sensul art. 61 alin. (3) din legea *supra*, procedurile de elaborare, prezentare și adoptare a legilor/deciziilor privind modificarea bugetelor sânt similare celor pentru legile/deciziile bugetare anuale. Iar alin. (4) al aceluiași articol stipulează că: ***orice propunere de modificare a legilor/deciziilor bugetare anuale trebuie să fie însoțită de o notă informativă, care va cuprinde concluziile privind executarea bugetului respectiv în perioada precedentă și estimările privind executarea scontată a bugetului până la finele anului bugetar în curs, precum și impactul financiar al modificărilor pentru următorii trei ani.***

- relațiile între bugetul de stat și fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală se realizează prin transferuri de la bugetul de stat. Prin urmare, în corespundere cu art. 47 alin.(7) dacă pentru executarea actului legislativ care se adoptă este necesară elaborarea altor acte normative, se anexează lista acestora și/sau, după caz, și proiectele lor.

- 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."*

- 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.”

Correspondent, 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”**.

- 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).

## **II. Observații de ordin tehnico-juridic**

6. Norma de dispoziție a **Art.I.**, după sursa de publicare, se va completa cu textul **”cu modificările ulterioare”**.

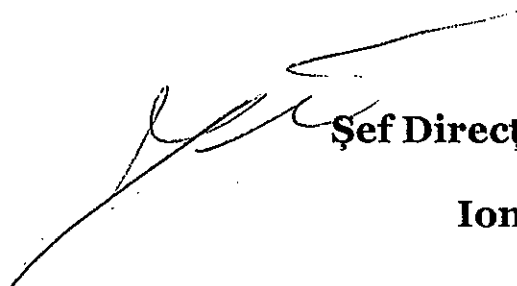
7. Întru corespunderea proiectului de lege cu rigorile art. 53 alin.(6) din Legea nr.181/2014, relevăm necesitatea concretizării/rectificării informației privind suma veniturilor și

cheltuielilor din pct.4 din Nota informativă și corelării informației cu datele din proiect.

**8.** Cu referință la intrarea în vigoare a proiectului de lege reglementată la **Art. II**, expunem că art. 56 alin.(1) din Legea nr. 100/2017 prevede că de regulă actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării sau la data indicată în textul actului normativ, care nu poate fi anterioară datei publicării. Alin.(3) al articolului menționat *supra* expune expres cazurile în care poate fi stabilită o altă dată de intrare în vigoare a actelor normative. Dat fiind faptul, că Nota informativă nu cuprinde aceste circumstanțe, considerăm inoportună urgentarea intrării în vigoare a proiectului de lege.

Ținem să atenționăm că în Nota informativă autorii menționează că cheltuielile necesare pentru punerea în aplicare a proiectului de lege vor fi acoperite din contul transferurilor de la bugetul de stat începând cu **01.07.2021**. Mai mult ca atât, norma articolului vizat comportă incertitudine în partea ce ține de aplicarea noilor propuneri, prin urmare recomandăm completarea dispozițiilor finale cu un alineat nou care să redea claritate vizavi de aplicarea acestora.

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, la fel, ca și în sistemul finanțelor publice, în cadrul juridic în vigoare, precum și a riscurilor eventuale de neconstituționalitate. Reiterăm observațiile Curții Constituționale, potrivit cărora **„doar un singur subiect este abilitat cu elaborarea și înaintarea în Parlament a proiectului bugetului public național, și anume Guvernul”**.



**Șef Direcție generală  
juridică  
Ion CREANGĂ**

Ex.E.Dolință  
Tel.820-554