



Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege cu privire la modificarea Legii privind
sistemul public de pensii nr. 156 din 14 octombrie 1998

(nr.437 din 03.11.2020)

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

I. Obiecții de ordin general

1. Proiectul de lege a fost înaintat de către un grup de deputați în Parlament, fapt ce corespunde prevederilor art. 73 din Constituție și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu art. 66 din Constituție.

3. Proiectul de act legislativ propune modificarea Legii nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii în sensul stabilirii pensiei lunare, indiferent de categoria acesteia, care nu va putea fi mai mare de 1,5 salarii medii pe economie. De asemenea, se propune, că nu vor beneficia de pensie, indiferent de categoria acesteia, beneficiarii care au obținut dreptul la pensie și sunt încadrați în câmpul muncii, dacă salariul lunar al acestora va depăși 1,5 salarii medii pe economie.

4. După conținutul său normativ, inițiativa legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art.72 din Constituție.

5. În conformitate cu art. 32 alin. (1) și (3) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, proiectul actului normativ, însoțit de nota informativă, urmează a fi transmis 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, proiectul actului normativ urmează a fi supus consultării publice în modul stabilit de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

6. Reiterăm, de asemenea, necesitatea respectării prevederilor art. 34 din Legea nr.100/2017 care impune efectuarea și prezentarea expertizelor economice, financiare, științifice, ecologice, anticorupție, juridice, de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene sau a altei expertize prevăzute de legislație, în funcție de tipul raporturilor sociale reglementate de actul normativ.

7. Dat fiind că propunerea legislativă va avea impact asupra mijloacelor financiare din bugetul asigurărilor sociale de stat, devin aplicabile prevederile art. 131 alin. (4) din Constituție, Hotărârii Curții Constituționale nr.29/2001 privind interpretarea prevederilor art. 131 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova și art. 58 alin. (2) din Regulamentul Parlamentului, unde este reglementat că, 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 sunt acceptate de Guvern.

II. Privitor la concordanța proiectului de act normativ cu prevederile legislative.

I. Conform proiectului de lege, inițiativa legislativă se referă la introducerea art. 12¹ în cuprinsul Legii nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii, (în continuare - Legea nr. 156/1998) având următorul conținut:

Articolul 12¹. Plafonul maxim al pensiei

(1) Pensia lunară nu va putea fi mai mare de 1, 5 salarii medii pe economie indiferent de categoria acesteia;

(2) Nu vor beneficia de pensie, indiferent de categoria acesteia, beneficiarii care au obținut dreptul la pensie și sunt încadrați în câmpul muncii, dacă salariul lunar al acestora depășește 1,5 salarii medii pe economie.

1) Cu referire la propunerea înserată la art. 12¹ alin. (1), ținem să menționăm, că dreptul la asistență și protecție socială este garantat de art. 47 din Constituție.

Potrivit alineatelor (1) și (2) din această normă constituțională, statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea, lui și familiei lui, cuprinzând hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare, iar cetățenii au dreptul la asigurare în caz de: șomaj, boală, invaliditate, văduvie, bătrânețe sau în celelalte cazuri de pierdere a mijloacelor de subsistență, în urma unor împrejurări independente de voința lor.

Dispozițiile constituționale ale art. 47 sunt dezvoltate prin Legea nr.156/1998, care conține dispoziții referitoare la categoriile de pensii și la condițiile de exercitare al acestora.

Astfel, în corespundere cu art. 1^a alin. (1), art.2 alin. (1) și art. 4 alineatele (1) și (2) lit. a) din Legea nr.156/1998, pensiile publice reprezintă toate categoriile de pensii, sub formă de drepturi bănești, ale căror stabilire și plată sunt garantate prin lege de către stat. Dreptul la pensie îl are persoana care îndeplinește condițiile prevăzute de lege.

Pensiile stabilite în conformitate Legea nr. 156/1998 se plătesc din fondul de pensii, iar veniturile fondului de pensii provin din contribuțiile de asigurări sociale de stat. Respectiv, în conformitate cu art. 5 alin. (1) din Legea nr.156/1998, în sistemul public, stagiul de cotizare însumează toate perioadele contributive.

În corespundere cu normele citate din Legea nr.156/1998, relevăm că dreptul la pensie se acordă în cazul în care există un stagiul de cotizare, precum și a unei vârste standard de pensionare. Dreptul la pensie se acordă doar în cazul îndeplinirii cumulative a celor două condiții impuse de lege, adică, a atingerii vârstei de pensionare și a existenței unui stagiul de cotizare.

La art. 8 alin. (1) din Legea nr. 156/1998 se menționează, că baza de calcul al pensiei o constituie venitul mediul lunar asigurat din toată perioada de activitate, valorizat la momentul stabilirii pensiei.

În temeiul normelor citate din Legea nr. 156/1998, relevăm, că cuantumul pensiei se plătește în dependență de stagiul de cotizare și contribuțiile individuale achitate de asigurat în Fondul asigurărilor sociale de stat, după cum prevede art. 36 din Legea nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale.

Prin urmare, în virtutea faptului că asiguratul beneficiază de pensie în dependență de stagiul de cotizare, punerea pe poziție de egalitate a tuturor pensionarilor, care vor beneficia de pensie în limita a 1,5 salarii medii pe economie, va constitui o inegalitate pentru pensionarii care au contribuit la Fondul asigurărilor sociale de stat cu sume bănești care au rezultat din specificul activității pe care le-au prestat.

În această ordine de idei, relevante sunt constatările Curții Constituționale expuse în Decizia Curții Constituționale nr.55 din 27.06.2017 de inadmisibilitate a sesizării nr.66g/2017 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din subpunctul 1.5 al punctului 1 din Anexa nr.3 la Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2014, nr.329 din 23 decembrie 2013, unde Curtea a specificat, că *urmează a se face distincție la stabilirea pensiei între persoanele care au achitat o contribuție procentuală de asigurări sociale de stat obligatorii din fondul de salarizare și alte recompense sau în funcție de sumele primite pentru serviciile prestate și persoanele care au achitat o contribuție fixă de asigurări sociale de stat obligatorii.*

În același context, relevăm că unul din principiile organizării sistemului public de asigurări sociale, potrivit art. 3 lit. e) din Legea nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale îl constituie principiul contributivității, conform căruia drepturile de asigurări sociale se cuvin pe temeiul contribuțiilor de asigurări sociale plătite.

Privitor la aplicabilitatea acestui principiu s-a exprimat Curtea Constituțională în Hotărârea nr.19 din 19.07.2016 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din Legea nr.156-XIV din 14 octombrie 1998 privind pensiile de asigurări sociale de stat și Regulamentul privind modul de plată a pensiilor stabilite în sistemul public de asigurări sociale de stat și alocațiilor sociale de stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.929 din 15 august 2006 (plata retroactivă a pensiei). La pct. 56, Curtea Constituțională a statuat, că *„prin sumele plătite sub forma contribuțiilor la bugetul asigurărilor sociale, persoana practic își câștigă dreptul de a primi o pensie în cuantumul rezultat prin aplicarea principiului contributivității. Dreptul la pensie este un drept preconstituit încă din perioada activă a vieții individului, acesta fiind obligat prin lege să contribuie la bugetul asigurărilor sociale de stat procentual raportat la nivelul venitului realizat. Corelativ, se naște obligația statului ca în perioada pasivă a vieții individului să-i plătească o pensie al cărei cuantum să fie guvernat de principiul contributivității, cele două obligații fiind intrinsec și indisolubil legate”.*

În același sens, relevăm că, propunerea legislativă de stabilire în cuantum egal al pensiei lunare pentru toți pensionarii, ar aduce o violare a dreptului de proprietate stabilit la art. 46 din Constituție, care garantează dreptul de proprietate, iar dreptul la pensie este considerat un bun, care cade sub incidența art. 1 din Primul Protocol adițional al Convenției Europene a Drepturilor Omului.

În susținerea acestei teze invocăm Hotărârea Curții Constituționale nr.19/2016 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din

Legea nr. 156-XIV din 14 octombrie 1998 privind pensiile de asigurări sociale de stat și Regulamentul privind modul de plată a pensiilor stabilite în sistemul public de asigurări sociale de stat și alocațiilor sociale de stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.929 din 15 august 2006 (*plata retroactivă a pensiei..*)

În Hotărârea sa, punctele 52 și 52, Curtea a statuat, că „în cazul în care **cuantumul** unui drept salarial [**sau unei pensii stabilite**] **este redus sau anulat**, această măsură poate constitui o **ingerință** în exercitarea dreptului de proprietate, **care trebuie să fie justificată** (a se vedea *mutatis mutandis Rasmussen v. Polonia*, hotărârea din 28 aprilie 2009, § 71). Or, o condiție esențială pentru ca ingerința să fie considerată drept compatibilă cu art.1 din Protocolul nr.1 este faptul că aceasta trebuie să fie prevăzută de lege și să servească unui **interes public legitim**.

Totodată, trebuie să existe un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit prin orice măsură de natură a priva o persoană de proprietatea sa (*James și alții v. Regatul Unit*, hotărârea din 21 februarie 1986)”.
.

Prin urmare, stabilirea, în textul legii, a unei norme care ar plafona pensia lunară de până la 1,5 salarii medii pe economie indiferent de categoria acesteia, și contribuția lui la fondul de asigurări sociale de stat ar putea fi considerat ca o încălcare a prevederilor art.46 din Constituție.

2) Privitor la propunerea cuprinsă la art. 12¹ alin. (2), de asemenea, considerăm că propunerea legislativă urmează a fi coroborată cu art. 47 alin. (2) din Constituție.

Pornind de la principiile fundamentale ale statului, prin norma cuprinsă la art. 47 alin. (2) din Constituție, statul garantează cetățenilor asistență socială în caz de: șomaj, boală, invaliditate, văduvie, bătrânețe sau în celelalte cazuri de pierdere a mijloacelor de subzistență, în urma unor împrejurări independente de voința lor.

Dreptul cetățeanului la asigurare cu pensie, care potrivit art. 9 din Legea nr.156/1998, pot fi următoarele categorii de pensii: pensie pentru limită de vârstă; pensie de dizabilitate; pensie de urmaș; pensie specială; pensie anticipată pentru limită de vârstă, se află în dependență directă cu caracterul activității sociale prestate.

Stabilirea, în textul legii, a unei norme care l-ar lipsi pe cetățean de dreptul de a primi pensie, în situația în care acesta este încadrat în câmpul muncii și salariul acestuia va depăși 1,5 salarii medii pe economie, ar constitui o violare a art. 47 alin. (2) din Constituție.

Prin Hotărârea nr.27/1999 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.156-XIV din 14 octombrie 1998 "Privind pensiile de

asigurări sociale de stat", a fost supus controlului constituționalității art. 17 din Legea nr. 156/1999, care prevedea că **pensionarul care realizează venituri pasibile sociale de stat i se suspendă suma din pensie care depășește dublul pensiei pentru limită de vârstă**. Privitor la norma respectivă, care este similară propunerii înaintate în proiectul de lege, Curtea a menționat, că „**îngrădirea drepturilor pensionarilor ce realizează alte venituri de a primi pensia stabilită nu numai că este contrară dispozițiilor art. 47 alin. (2) din Constituție, dar anihilează însăși destinația și sensul asigurării cu pensii**”.

Instituirea acestei norme îngreădește dreptul pensionarilor de a primi pensia calculată în conformitate cu legislația în vigoare și în mărimea stabilită.

În condițiile art. 47 alin. (2) din Constituție și jurisprudența Curții Constituționale, propunerea ce se referă la stabilirea pentru toți pensionarii a pensiei lunare care nu va putea fi mai mare de 1,5 salarii medii pe economie, precum și lipsirea de pensie a cetățeanului care este încadrat în câmpul muncii, în situația în care salariul lunar al acestuia va depăși 1,5 salarii medii pe economie vine în contradicție directă cu Constituția.

II. Cu referire la Art. II din proiect, menționăm următoarele:

1) Privitor la intrarea în vigoare a actelor normative, în corespundere cu art. 76 din Constituție, ”legea se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei. Nepublicarea legii atrage inexistența acesteia.

Art. 56 alin. (1) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, de asemenea prevede, că 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.

Prevederea cuprinsă în proiect, care ar dispune, că legea va intra în vigoare la data adoptării, contravine atât Constituției, cât și Legii nr.100/2017.

2) În nota informativă la proiectul de lege se menționează, că măsurile propuse a fi înserate în textul Legii nr. 156/1998 „*sunt temporare, cauzate de prăbușirea economiei, de crearea pe timp de pandemie, a unui deficit bugetar de peste 16 miliarde de lei*”.

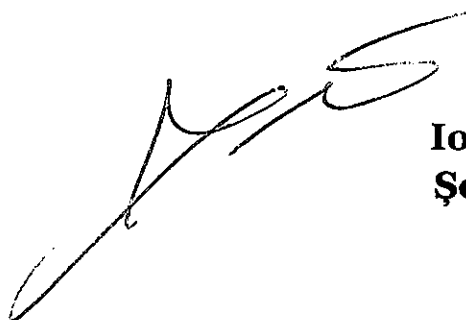
Referindu-ne la aplicarea în timp a actului normativ, potrivit art. 73 alin. (2) din Legea nr.100/2017, actul normativ sau unele dispoziții ale acestuia pot avea aplicare temporară. În acest caz, în actul normativ se

indică termenul de aplicare ori evenimentul la survenirea căruia actul normativ sau unele dispoziții își încetează acțiunea.

Această cerință este prevăzută și la art. 47 alin. (3) din Legea nr. 100/2017, unde este concretizat, că pentru actele normative cu caracter temporar, în dispozițiile finale se indică și perioada de aplicare sau data de încetare a aplicării actului.

Prin urmare, în cazul în care intenția autorului a fost de a stabili o normă cu caracter temporar, ar fi fost binevenită completarea Art. II cu prevederi ce țin de aplicarea în timp a actului normativ.

În concluzie, întrucât propunerea legislativă aduce atingere normelor constituționale reglementate la articolele 46 și 47 din Constituție, precum și ținând cont de constatările Curții Constituționale statuate în hotărârile sale menționate mai sus, considerăm necesar reevaluarea promovării inițiativei legislative care este contrară Constituției.



Ion CREANGĂ
Șef Direcție generală