



19 decembrie 2013

518 nr. 518

A V I Z

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.289-XV din 22 iulie 2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale
(nr.518 din 13.12.2013)

Direcția generală juridică a examinat, în mod prioritar, proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.289-XV din 22 iulie 2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale, și în conformitate cu art.54 din Regulamentul Parlamentului, expune următoarele.

I. Concordanța proiectului cu prevederile legislative

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlul de inițiativă legislativă de către Guvernul Republicii Moldova, fapt ce corespunde art.73 din Constituție și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Prezentul proiect are drept obiect de reglementare modificarea și completarea Legii nr.289-XV din 22 iulie 2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale, scopul acestuia fiind, potrivit notei informative a proiectului - „*eliminarea problemelor de ordin legislativ care duc la obținerea unor drepturi nejustificate și abuzarea în acest sens de prezența unor lacune în legislație, stabilite în cadrul implementării legii și respectiv, implicarea surselor financiare suplimentare semnificative din bugetul asigurărilor sociale de stat pentru acoperirea cheltuielilor la plata prestațiilor de asigurări sociale*”.

Totuși, atenționăm că scopul specificat în nota informativă nu corespunde modificărilor propuse în cadrul proiectului de lege. Astfel, în proiectul de lege se propune:

- modificarea condițiilor de acordare a prestațiilor sociale pentru persoanele care au un stagiul de cotizare de pînă la 3 ani, acestea fiind obligate să

demonstreze un stagiul de cotizare de 9 luni, realizat în ultimele 24 de luni anterioare producerii riscului asigurat, comparativ cu necesitatea unui stagiul de cotizare de 3 luni, realizat în ultimele 12 luni anterioare producerii riscului asigurat, așa cum stabilește Legea nr.289/2004 la moment;

- schimbarea modalității și bazei de calcul a indemnizațiilor de asigurări sociale;
- reducerea perioadei pentru care se acordă indemnizație pentru incapacitate temporară de muncă până la 60 de zile cumulativ într-un an calendaristic, pentru persoanele cărora le-a fost stabilite un grad de dizabilitate, comparativ cu 180 de zile cumulativ pentru un an calendaristic pentru ceilalți asigurați;
- stabilirea temeiurilor suplimentare ce duc la stingerea dreptului asiguratului la indemnizație pentru incapacitate temporară de muncă.

3. Conform art.47 din Constituție, statul este obligat să ia toate măsurile pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, cetățenii având *dreptul la asigurare în caz de: șomaj, boală, invaliditate, văduvie, bătrînețe sau în celelalte cazuri de pierdere a mijloacelor de subsistență, în urma unor împrejurări independente de voința lor.* De asemenea, potrivit art.50 din Constituție, mamele și copiii au dreptul la ajutor și ocrotire specială, statul fiind obligat să acorde „*alocațiile necesare pentru copii și ajutoare pentru îngrijirea copiilor bolnavi ori handicapați*”.

Cu toate acestea, modificările și completările propuse în cadrul proiectului de lege vor genera reducerea volumului de prestațiilor sociale pentru anumite categorii de populație, în special pentru persoanelor ce au realizat un stagiul de cotizare de până la 3 ani, persoanelor care au fost încadrate în grad de dizabilitate sau persoanelor care se află în concediul pentru îngrijirea copilului până la vârsta de 3 ani, dar s-au angajat sau și-au reluat munca în condițiile timpului de muncă parțial sau la domiciliu.

Respectiv, măsurile propuse vor duce la înrăutățirea situației materiale a unor categorii de populație în cazul survenirii unui risc asigurat. Or, prestațiile de asigurări sociale de stat reprezintă venitul ce înlocuiește pierderea totală sau parțială a veniturilor ca urmare a survenire unui risc asigurat - vârstei, invalidității, accidentelor, bolilor, maternității, pierderii locului de muncă sau decesului, potrivit art.7 alin.(3) din Legea nr.489-XIV din 08.07.1999 privind sistemul public de asigurări sociale.

Prin stabilirea noilor condiții privind baza de calcul a indemnizațiilor de asigurări sociale o parte din persoanele ce la moment au dreptul să beneficieze de prestații sociale, vor pierde acest drept. Astfel, chiar dacă asiguratul a achitat anterior contribuțiile de asigurări sociale, întrunește condițiile generale de acordare

a prestațiilor de asigurări sociale, stabilite la art.6 din Legea 289/2004, dar din anumite motive nu a realizat venit în perioada ultimelor 12 luni incluse în baza de calcul a indemnizațiilor de asigurări sociale, nu va putea pretinde prestații de asigurări sociale statuate la art.5 din Legea nr.289/2004.

4. Potrivit art.20 al Legii nr.780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă a unui proiect de lege trebuie să includă *„condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări”* precum și *„principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui”*.

În acest sens, atenționăm că nota informativă a proiectului de lege încalcă prevederile art.20 din Legea nr.780/2001. Aceasta nu conține decât descrierea generală a motivelor care au stat la baza elaborării proiectului, iar scopul enunțat nu corespunde modificărilor propuse în proiect. De asemenea, nu este prezentată informație și argumentarea necesară pentru schimbarea *„bazei de calcul a indemnizațiilor de asigurări sociale”* și nici nu este prezentată o analiză a efectelor sociale pe care le va produce implementarea noilor prevederi, mai cu seamă impactul asupra categoriile de persoane care vor pierde dreptul de a beneficia de prestații în urma modificărilor propuse.

5. La elaborarea proiectelor de acte legislative trebuie să fie respectate normele de tehnică legislativă. Conform art.19 din Legea nr.780/2001, în proiectele de acte legislative ***fraza se construiește conform normelor gramaticale, astfel încât să exprime corect, concis și fără echivoc ideea, să fie înțeleasă ușor de orice subiect interesat.***

Atenționăm că, pct.7 din cadrul proiectului de lege prin care se propune o redacție nouă a art.7 din Legea nr.289/2004, este formulat imprecis, inexact și este pasibil interpretării eronată sau tendențioasă, iar multitudinea de norme de trimitere și frazele imprecis formulate vor crea dificultăți în aplicarea corectă și univocă a prevederilor respective. De asemenea, alin.(5) și (7) din art.7 (menționat) au conținut similar și necesită a fi comasate, iar alin.(15) din același articol - *„Venitul asigurat se include în calcul în lunile în care a fost calculat.”* - nu este clar la ce se referă.

Astfel, întru respectarea prevederilor art.19 din Legea nr.780/2001, precum și a unor principii de bază ale legiferării statuate la art.4 alin.(3) din Legea nr.780/2001: *consecutivitatea, coerența și predictibilitatea normelor juridice*, este absolut necesar ca pct.7 din cadrul proiectului de lege, să fie reformulat, pentru a stabili cu exactitate care au fost intențiile autorilor proiectului și care vor fi consecințele modificărilor propuse.

Menționăm că, nota informativă a proiectului de lege nu conține explicații și estimări a impactului pe care îl va avea modificarea bazei de calcul a indemnizațiilor de asigurări sociale și schimbarea modalității de calculare a prestațiilor datorate pentru survenirea unor riscuri asigurate, atât asupra bugetului asigurărilor sociale de stat cât și asupra persoanelor asigurate care la moment întrunesc condițiile ce acordă dreptul la prestații de asigurări sociale, însă nu vor mai putea beneficia de acest drept începând cu 1 ianuarie 2014, când se propune să intre în vigoare noile prevederi.

6. Unul din principiile de bază ale organizării și funcționării sistemului public de asigurări sociale este *principiul contributivității*, conform căruia fondurile de asigurări sociale se constituie pe baza contribuțiilor datorate de persoanele fizice și juridice participante la sistemul public; *drepturile de asigurări sociale se cuvin pe temeiul contribuțiilor de asigurări sociale plătite* – așa cum este statuat la art.3 lit.e) din Legea nr.489/1999.

Atenționăm că, modificările propuse pentru la pct.11 din proiect încalcă principiul contributivității, creînd chiar un decalaj inechitabil între asigurații în grad de invaliditate și ceilalți asigurați. Or, potrivit art.33 din Legea nr.10 din 30.03.2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități, *persoanele cu dizabilități au dreptul la muncă și se bucură de toate drepturile prevăzute în Codul muncii și în celelalte acte normative din domeniu*. Iar, conform art.1 din Legea nr.489/1999, *asigurat este considerată persoana fizică aptă pentru muncă, cu domiciliul sau reședința în Republica Moldova, avînd obligația de a plăti contribuții de asigurări sociale în vederea beneficierii de dreptul pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea riscurilor sociale*.

În aceste condiții, este inechitabilă limitarea perioadei pentru care persoanele încadrate în grad de dizabilitate pot să beneficieze de indemnizație pentru incapacitate temporară de muncă, până la 60 de zile cumulativ pe parcursul unui an calendaristic, comparativ cu termenul general de până la 180 de zile pentru un an calendaristic prevăzut pentru toate persoanele asigurate.

Astfel, atenționăm că asigurații ce achită în mod egal contribuțiile de asigurări sociale, trebuie să beneficieze de condiții egale dreptul la prestațiile de asigurări sociale, întru respectarea art.16 din Constituție.

Obiecția este valabilă și pentru modificările propuse la pct.12 și pct.13 din cadrul proiectului de lege, ce se referă la neacordarea unor prestații de asigurări sociale în perioada în care asiguratul se află în concediu pentru îngrijirea copilului pînă la vârsta de 3 ani. Or, din moment ce persoanele asigurate care se află în concediu pentru îngrijirea copilului pînă la vârsta de 3 ani au dreptul să se angajeze sau să-și reia munca în condițiile timpului de muncă parțial sau la domiciliu, fiind obligate să achite contribuțiile de asigurări sociale, acestor persoane nu le poate fi

restricționat dreptul de a beneficia de dreptul la obținerea prestațiilor sociale în legătură cu survenirea unui risc asigurat.

II. Obiecții de redactare și tehnică legislativă:

1. La pct.4 din cadrul proiectului de lege se propune o nouă redacție a art.4 alin.(2) din Legea nr.289/2004. Totuși, atenționăm că, art.4 alin.(2) conține prevederi similare celor de la alin.(2¹), prevederile acestuia fiind aplicate pînă la începutul anului 2013. Astfel, la moment alin.(2) din art.4 al Legii nr.289/2004 este căzut în desuetudine și necesită a fi exclus pentru a nu crea confuzie la calcularea numărului de zile calendaristice de incapacitate temporară de muncă ce se plătesc din mijloacele financiare ale angajatorului.

2. Potrivit art.1 și art.7 alin.(3) din Legea nr.489/1999, *risc asigurat* reprezintă un eveniment sau fenomen la a cărui producere structurile teritoriale ale Casei Naționale sînt obligate să facă prestațiile respective de asigurări sociale, prestațiile fiind acordate pentru pierderea totală sau parțială a veniturilor ca urmare a vîrstei, invalidității, accidentelor, bolilor, maternității, pierderii locului de muncă sau decesului.

Prin urmare, sintagma „*risc asigurat*” înglobează toate categoriile de prestații datorate în conformitate cu prevederile Legii nr.289/2004. Astfel, ținînd cont de prevederile art.19 lit.e) din Legea nr.780/2001, ce stabilesc că *terminologia utilizată în actul elaborat trebuie fie constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia*, sugerăm ca la pct.6 din cadrul proiectului de lege, precum și în tot cuprinsul proiectului de lege, sintagma „*riscului asigurat/nașterii copilului (în cazul riscului asigurat creșterea copilului)*” să fie înlocuit cu expresia „*riscului asigurat*”.

Aceeași obiecție este valabilă și pentru cuvîntul „*entitate*”, utilizat în cadrul proiectului de lege, ce este necesar să fie substituit cu „*unitate*”. Or, potrivit art.1 din Codului Muncii al Republicii Moldova, *unitate* este considerată orice *întreprindere, instituție sau organizație cu statut de persoană juridică, indiferent de tipul de proprietate, de forma juridică de organizare și de subordonarea departamentală sau apartenența ramurală*, avînd calitatea de angajator.

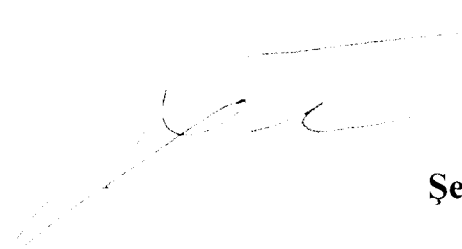
4. La pct.21 al proiectului de lege se propune o redacție nouă a art.29 din Legea nr.289/2004, prin care se propun temeieri suplimentare de stingere a dreptului la indemnizație pentru incapacitate temporară de muncă.

Considerăm că, literele e) și f) ale alin.(1) din art.29 reprezintă temeieri abuzive de încetare a dreptului la prestație și încalcă principiul contributivității statuat la art.3 din Legea nr.489/1999, precum și drepturile pacientului. Or, potrivit

art.8 alin.(2) și art.13 alin.(3) din Legea nr.263-XVI din 27.10.2005 cu privire la drepturile și responsabilitățile pacientului, fiecare pacient are dreptul să aleagă sau schimbe medicul de familie în cazul în care nu este mulțumit de prestația acestuia, de asemenea, pacientul avînd dreptul la informație completă și accesibilă referitoare la starea sa de sănătate, metodele de investigație și tratament, inclusiv variantele alternative de tratament fiind în drept să aleagă individual modalitatea de tratament care să-i fie administrată.

Menționăm că, prevederile art.69 din Convenția nr.102 din 1952 a Organizației Mondiale a Muncii privind normele minime de securitate socială, acordă posibilitatea statului să suspende acordarea prestației, doar dacă persoana *neglijează să facă uz de serviciile medicale sau de reabilitare care îi stau la dispoziție.*

5. La Art.II al proiectului de lege se propune ca prevederile acestuia să intre în vigoare începînd cu 1 ianuarie 2014. Totuși, ținînd cont de importanța modificărilor propuse, mai ales în ceea ce privește baza de calcul a indemnizațiilor de asigurări sociale, precum și problemele de ordin juridic ale proiectului, expuse în prezentul aviz, revizuirea cărora necesită consultări suplimentare cu autorii proiectului, considerăm oportun ca data intrării în vigoare a proiectului să fie modificată. În acest sens, recomandăm să se țină cont și de respectarea principiilor transparenței, publicității și accesibilității, statuate la art.4 alin.(3) lit.c) din Legea nr.780/2001, astfel în cît după adoptarea și publicarea proiectului de lege să fie acordată o perioadă de timp suficientă pentru ca orice persoană interesată să poată face cunoștință cu modificările operate, mai ales în contextul creșterii perioadei contributive necesare pentru a putea beneficia de prestațiile de asigurări sociale.



Ion CREANGĂ,
Șeful Direcției generale juridice