

CENTRUL
NAȚIONAL CORUPȚIEI AL REPUBLICII
MOLDOVA

DIRECȚIA LEGISLAȚIE
ȘI EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

УПРАВЛЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
И АНТИКОРРУПЦИОННОЙ
ЭКСПЕРТИЗЫ

2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare, 198
tel.: 24-36-41

La nr. 05/400 din 26 februarie 2013

Nr. 06/926 din "18" 03 2013

**Ministerul Muncii, Protecției
Sociale și Familiei**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului 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.

Anexă – 2 file.

**Șef al Direcției generale
prevenirea corupției**

Vitalie VEREBCEANU

Ministerul M.P.S.P. al RM
Nr. de intrare _____
Data _____ 20__



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.289-XV din 22.07.2004

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Potrivit autorului, proiectul are drept scop eliminarea unor probleme de ordin legislativ care duc la obținerea de drepturi nejustificate și abuzarea în acest sens de prezența unor lacune în legislație, stabilite în cadrul implementării legii respective.

d. Suficiența argumentării. La general semnalăm faptul că promovarea proiectului este făcută prin camuflarea scopului real al proiectului cu un scop formal, fals. Scopul formal, fals al proiectului enunțat de autor în nota informativă este formulat astfel: "Prezentul proiect de lege a fost elaborat în scopul eliminării unor probleme de ordin legislativ care duc la obținerea unor drepturi nejustificate și abuzarea în acest sens de prezența unor lacune în legislație, asigurarea unei echități sociale și respectarea principiilor de organizare și funcționare a sistemului public de asigurări sociale". În realitate, proiectul nu înlătură lacunele din legislație, pentru că autorul în proiect nu propune reglementări ce să completeze domeniul prestațiilor sociale, ci înăsprește/modifică condițiile pentru a beneficia de aceste garanții sociale, modificând în acest sens art. 7 din Legea 289/2004 în totalitate. Spre exemplu, proiectul propune majorarea perioadei incluse în calcul la determinarea venitului mediu lunar asigurat de la 3 din 12 luni la 9 luni din 24 de luni; stabilirea obligatorie a unui stagiu de cotizare de pînă la 3 ani, pentru a putea beneficia de dreptul la prestații de asigurări sociale, ș.a. Autorul prin aceste modificări dorește să reducă numărul beneficiarilor de prestații sociale, precum și a cunțumului acestor prestații. Astfel, dacă statul înăsprește condițiile în baza cărora asigurării pot beneficia de aceste garanții sociale, atunci aceste garanții trebuie să fie oferite proporțional restricțiilor, adică să fie modificat și quantumul lunar al indemnizației (spre exemplu, indemnizația pentru creșterea copilului pînă la vîrsta de 3 ani să nu fie 30% dar 85% ca în cazul României), să existe un echilibru între cerințele de interes general al colectivității, inclusiv din punct de vedere economic și protecția drepturilor fundamentale ale individului. De asemenea, menționăm că nota informativă nu justifică pe deplin necesitatea promovării unor norme, nu conține argumentarea

condițiilor care au dus la elaborarea proiectului, care este efectul social și economic în cazul realizării lor. Autorul în nota informativă se limitează doar la menționarea faptului că proiectul modifică sau completează un articol sau altul, însă scopul acestor modificări/completări, raționamentul promovării lor nu este specificat, fapt ce încalcă prevederile art. 20 al Legii nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative. Autorul într-o manieră evazivă face trimitere în nota informativă la "principiile de organizare și funcționare a sistemului public de asigurări sociale", la "echitatea socială", la "tratament echitabil beneficiarilor la stabilirea și calcularea indemnizațiilor de asigurări sociale", pe când în realitate promovează norme diametral opuse celor declarate în nota informativă, orientate în special spre reducerea atât a beneficiarilor de indemnizației sociale, cât și reducerea quantumului acesteia. Având în vedere cele expuse mai sus, considerăm că autorul a prezentat în nota informativă date în mare parte insuficiente, iar promovarea proiectului prin expunerea unui scop fictiv în nota informativă de către autori este inadmisibilă, pe motivul inducerii în eroare atât a legiuitorului cât și a societății în general.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Autorul menționează că cheltuieli financiare suplimentare din bugetul asigurărilor sociale sunt necesare în mărime de 6,70 mil. lei anual pentru modificarea care prevede acordarea indemnizației pentru îngrijirea copilului bolnav pînă acesta atinge vîrsta de 10 ani, la moment este acordată indemnizație pînă la vîrsta de 7 ani. În rest autorul evită să prezinte alte calcule referitoare la costurile și beneficiile reglementărilor propuse și analiza impactului acestor norme asupra activității de întreprinzător, asupra cetățenilor și statului.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Luînd în considerare cele expuse mai sus, considerăm că normele proiectului vor înrăutăți considerabil situația financiară a unor categorii de persoane (începînd de la tinerii specialiști și finisînd cu persoanele care au statut de șomer, indiferent de voința lor), prin lipsirea acestora de indemnizații sau micșorarea lor. Unic argument întru susținerea proiectului este economisirea unor mijloace financiare din bugetul asigurărilor sociale, argument care este net inferior drepturilor cetățenilor consfințite de Constituția Republicii Moldova, și anume de art. 47 care stabilește că 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, cuprinzînd hrana, îmbrăcămîntea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare. Cetățenii țării au 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.

Cu toate că statul are, în principiu, posibilitatea (recunoscută ca un drept) de a decide cu privire la drepturile sociale acordate salariaților, al căror quantum îl poate modifica în diferite perioade de timp, prin intervenții legislative. Problema care dorim să o menționăm, în legătură cu acest aspect, este aceea de a se identifica limitele pînă la care se poate întinde această putere discreționară, mărimea marjei de apreciere a statului în alegerea politicilor economice și a construcției bugetare, astfel ca ele să se mențină în cadrul general de legalitate și protecție a cetățenilor săi. În alți termeni, pînă unde poate să fie concepută ca „legală”, „justificată”, ori „rațională și rezonabilă” o măsură de diminuare a quantumului indemnizațiilor de asigurări sociale, înăsprirea condițiilor în baza cărora aceste indemnizații sunt achitate, dispusă printr-o modificare legislativă.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

Prevederea faptului că proiectul propune măsuri de ajustare a legislației naționale la normele internaționale din domeniul securității sociale la care Republica Moldova este parte, este un argument nefondat, din moment ce nu se menționează nici o denumire a actelor internaționale pe care le are în vedere. Ar fi oportun ca autorul să completeze nota informativă cu denumirea concretă a documentelor internaționale, fapt ce va permite aprecierea și verificarea corectitudinii implementării lor.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. În ceea ce privește transparența în procesul decizional constatăm că proiectul prenotat se regăsește pe pagina web a Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei, cerință impusă de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008, potrivit căreia autoritățile publice sunt obligate de a întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, plasând proiectul de act normativ pe pagina web oficială a instituției.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Art. I, pct. 2 din proiect

Sintagma „dacă pentru perioada concediului medical se confirmă pierderea totală la toate entitățile a venitului asigurat” este foarte generală, vagă și poate fi interpretată variat, inclusiv de o manieră abuzivă. Aceasta deoarece nu este specificat cine este obligat să confirme pierderea totală la toate entitățile a venitului asigurat, care este mecanismul de aplicare a unor astfel de norme și verificare ulterior a veridicității unor astfel de informații. De asemenea, menționăm că potrivit pct. 23 din Regulamentul cu privire la condițiile de stabilire, modul de calcul și de plată a indemnizațiilor pentru incapacitate temporară de muncă și altor prestații de asigurări sociale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 108 din 03.02.2005, angajatorul de la locul de muncă de bază a asiguratului va confirma prin certificat partea indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă care urmează a fi achitată angajatului de către angajatorul de la locul de muncă prin cumul pentru a doua zi de concediu medical. Astfel, observăm că angajatul nu are nici o obligație în confirmarea pierderii totale la toate entitățile a venitului asigurat. Prezența unor astfel de norme în proiect, la aplicare va admite derogări și interpretări abuzive de către persoanele responsabile, în dependență de interese și situații.

Recomandarea: În scopul înlăturării aspectelor menționate, recomandăm autorului revizuirea normei astfel încât aceasta să prevadă clar mecanismul de aplicare a normei, în sensul stabilirii persoanei responsabile pentru confirmarea pierderii totale la toate entitățile a venitului asigurat, modalitatea și termenul de confirmare, precum și condițiile în care este necesară confirmarea respectivă.

Art. I, pct. 11 din proiect

Norma respectivă este discriminatorie și poate fi interpretată extensiv și discreționar de către persoanele responsabile în calcularea și achitarea indemnizației, deoarece se face diferențiere între persoanele care au fost concediate în anumite condiții (pct. 11) sau care fac parte din categoria persoanelor asigurate obligatoriu (art. 4 Legea 489/99) și celelalte persoane concediate din alte motive decât cele menționate dar, care nu lucrează din considerentele că fie își fac studiile într-o instituție de învățământ, fie sunt stagieri sau nu lucrează în ultimele 9 luni din alte motive obiective care nu depinde de voința persoanei. Spre exemplu, cum va fi calculată indemnizația unei persoane ce a activat cel puțin 9 luni din ultimele 24 de luni premergătoare datei producerii riscului asigurat/nașterii copilului sau creșterea copilului, dar anume în ultimele 9 luni nu a activat și se include în categoria menționată la pct. 11 din proiect. Persoana poate solicita achitarea indemnizației fie din salariul său, deoarece întrunește cerințele prevăzute la pct. 5 din proiect, fie din salariu soțului, ea fiind soție aflată la întreținerea soțului deoarece în ultimele 9 luni premergătoare datei producerii riscului asigurat nu a lucrat. Existența unor astfel de norme la aplicare favorizează săvârșirea unor fapte de corupție, deoarece persoana responsabilă are posibilitatea de a interpreta și aplica norma diferit și discreționar în situații similare, în dependență de interese și motivare. De asemenea, atragem atenția că norma dată încalcă unele principii ale sistemului public de asigurări sociale, și anume: principiul egalității, care asigură tuturor participanților la sistemul public, un tratament nediscriminatoriu în ceea ce privește drepturile și obligațiile prevăzute de lege, precum și principiul contributivității, potrivit căruia fondurile de asigurări sociale se constituie pe baza contribuțiilor datorate de persoanele fizice și juridice participante la sistemul public, iar drepturile de asigurări

sociale se cuvin în temeiul contribuțiilor de asigurări sociale plătite.

Recomandarea: Considerăm necesară delimitarea clară a persoanelor care fac parte din categoria persoanelor aflate la întreținerea soțului, condițiile necesare a fi întrunite de acestea, astfel încât norma să nu ofere mai multe soluții normative. De asemenea, considerăm oportun argumentarea în nota informativă a motivelor/condițiilor care au stat la baza includerii doar a persoanelor care au fost concediate sau activează în anumite condiții, cele menționate la pct. 11 din proiect.

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Nu sînt identificate discreții excesive ale autorităților publice, capabile să genereze coruptibilitate.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

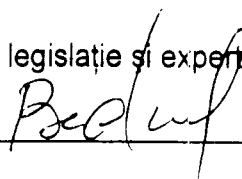
8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva reponsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărîrea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nr. 47 din 03.05.2007, de către

Elena Bedros
inspector principal Direcția legislație și expertiză anticorupție

14 martie 2013





21.03.2013 nr. 03/2468
La nr. 05/400 din 26.02.2013

**Ministerul Muncii
Protecției Sociale și Familiei**

Cu referire la proiectul Legii 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, comunicăm următoarele.

I. ASPECTE CONCEPTUALE:

Potrivit notei informative, respectivul proiect a fost elaborat în scopul eliminării unor probleme 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. Astfel, elementul central al proiectului îl constituie modificarea parțială a art. 6 al Legii privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale, prin majorarea stagiului de cotizare necesar pentru stabilirea dreptului la prestații de asigurări sociale de la 3 luni din ultimele 12 luni, la 9 luni din ultimele 24 de luni și modificarea integrală a art. 7, referitor la baza de calcul a indemnizațiilor de asigurări sociale.

Motivele invocate în proiect pentru care asiguratul în unele luni nu a realizat venit asigurat, sunt în mare parte, apariția unor situații ce nu depind de voința lor (ex. concediu de boală). În cazul dat, este nejustificată includerea, în baza de calcul a indemnizațiilor de asigurări sociale, a lunilor respective cu venit lunar asigurat în mărimea unui salariu minim pe țară în vigoare la data survenirii riscului asigurat.

Luând în considerare **exemplele prezentate de fraudare a mijloacelor bugetului asigurărilor sociale de stat, ținem să menționăm că acestea nu sunt rezultatul unor lacune în legislație**, așa cum este menționat în nota informativă, dar o **problemă de control asupra acordării indemnizațiilor** de asigurări sociale și respectiv, întreprinderea măsurilor de rigoare de către organele competente la depistarea cazurilor de fraudare a bugetului asigurărilor sociale de stat prin aplicarea eficientă a prevederilor Capitolului IV din Legea nr. 289-XV din 22 iulie 2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale (art. 32 – recuperarea sumelor plătite necuvenit, art. 33 – soluționarea litigiilor ce țin de aplicarea prezentei legi).

Majorarea termenului de la 6 luni la 24 luni pentru stabilirea bazei de calcul a indemnizațiilor de asigurări sociale nu soluționează, în esență, problema invocată și nu reprezintă un mecanism de combatere a abuzurilor de fraudare a mijloacelor bugetului asigurărilor sociale de stat prin majorarea considerabilă a venitului asigurat al salariatului în ultimele luni premărgătoare lunii producerii riscului asigurat, de către unele instituții private. Această stare de fapt poate continua în interiorul acestui termen, problemele urmînd a fi soluționate prin efectuarea unor controale mai riguroase de către organele competente, evitîndu-se astfel modificarea legislației în vigoare. În acest context, facem o paralelă la cazul de abrogare a prevederilor art. 4 alin. (2) lit. a) din Legea privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale, privind acordarea prestațiilor de asigurare socială în prima zi de incapacitate temporară de muncă cauzată de boală, care de asemenea, autoritățile au argumentat că abrogarea vine întru **depistarea abuzurilor** de concedii medicale. În acest sens, **Curtea Constituțională, prin Hotărîrea nr. 5 din 10 aprilie 2012** pentru controlul constituționalității prevederilor articolelor 4 alin. (2) lit.a) și b), 9 alin.(1) și 13 alin.(1) lit.c) din Legea nr. 289-XV din 22 iulie 2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale cu modificările și completările ulterioare, a statuat că astfel **statul, pe seama unui număr nedeterminat de persoane ce abuzează (în opinia părților), operează o sancțiune „în alb” împotriva celorlalți angajați aflați în incapacitate temporară de muncă** cauzată de boli obișnuite sau de accidente nelegate de muncă. Curtea consideră că *este inadmisibil pentru stat de a cere angajaților executarea unei obligații (în speță, plata primelor de asigurare socială), dar, în același timp, să nu țină seama de protecția intereselor lor atunci cînd, aceștia sînt afectați de evenimente independente de voința lor, care cauzează incapacitate de muncă și care sînt asigurate prin plata primelor de asigurare socială.* Curtea reține că, **pentru a exclude abuzurile, statul dispune de mecanisme pentru supravegherea** procedurii de eliberare a certificatelor medicale, precum și a respectării regimului concediului de boală din partea asiguraților, **în loc să plaseze pe umerii majorității angajaților onești consecințele lipsei sau ineficienței acestor mecanisme.**

În concepția Legii nr. 489 din 8 iulie 1999 privind sistemul public de asigurări sociale, asigurat este 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 prevăzute de lege. Cu alte cuvinte, **plătind contribuții de asigurări sociale, persoana se asigură ca la survenirea cazului asigurat să beneficieze de prestații de asigurări sociale.** Concluzia formulată se bazează și pe prevederile art. 3 din Legea nr. 489 din 8 iulie 1999. Potrivit acestui articol, sistemul public de asigurări sociale se organizează și funcționează avînd ca principii de bază **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 și **principiul repartiției**, potrivit

căruia fondurile de asigurări sociale realizate *se redistribuie pentru plata obligațiilor* ce revin sistemului public, conform legii.

Respectiv, în contextul exemplelor invocate, ca urmare a majorării salariului soldat cu obținerea unei indemnizații avantajoase, corelativ a sporit și contribuția la bugetul asigurărilor sociale de stat. Or, potrivit art. 5 alin. (1) din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2013 nr. 250 din 8 noiembrie 2012, **contribuția individuală de asigurări sociale de stat obligatorii datorată de salariații asigurați**, angajați prin contract individual de muncă sau prin alte contracte în vederea îndeplinirii de lucrări sau prestării de servicii, de persoanele care își desfășoară activitatea în funcții electivă sau sînt numite în cadrul autorităților executive, de judecători, de procurori, de avocați parlamentari **se stabilește în mărime de 6% din salariul lunar și din celelalte recompense.**

Principiul contributivității își găsește reflectare și în art. 7 alin. (1) al Legii citate, potrivit căruia, plătitorii la bugetul asigurărilor sociale de stat, inclusiv cei finanțați de la bugetul public național, *sînt obligați să transfere*, în mărimea cuvenită, în modul și în termenele stabilite, contribuțiile de asigurări sociale de stat obligatorii la bugetul asigurărilor sociale de stat, aferente salariilor calculate și altor recompense. Riscurile neonorării obligațiilor stabilite fiind art. 10 alin. (2) al Legii, constînd în calcularea unei majorări de întîrziere de 0,1% din suma datoriei pentru fiecare zi de întîrziere, inclusiv ziua de transfer al sumei datorate.

Din această perspectivă nu poate fi invocată fraudarea mijloacelor bugetului asigurărilor sociale de stat în măsura în care drepturile și obligațiile sunt corelative. În pofida acestui fapt, **prin proiectul propus se intenționează să se diminueze protecția socială a cetățenilor, prin reducerea substanțială a mărimumii indemnizațiilor și altor prestații de asigurări sociale**, fapt ce poate duce la încălcarea art. 47 alin. (1) al Constituției Republicii Moldova, care prevede că 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, cuprinzînd hrana, îmbrăcămîntea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare. Cetățenii au dreptul la asigurare în caz de: șomaj, boală, invaliditate, văduvie, bătrînețe sau în celelalte **cazuri de pierdere a mijloacelor de subzistență, în urma unor împrejurări independente de voința lor.**

Prevederi similare sînt stabilite și în art. 11 al Convenției internaționale cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 16 decembrie 1966. Astfel, aceasta stipulează că statele părți la prezenta Convenție recunosc dreptul oricărei persoane la un nivel de trai suficient pentru ea însăși și familia sa, inclusiv hrana, îmbrăcămînt și locuința suficiente, **precum și la îmbunătățire continuă a condițiilor sale de existență.** Prin urmare, proiectul dat nu vine să îmbunătățească condițiile de existență, ci dimpotrivă.

Generalizînd cele evocate, constatăm că în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a examinat cu exigență maximă aspectele ce țin de drepturile sociale. Dacă dreptul social are o valoare economică, acesta poate fi obiectul protecției constituționale garantate de art. 46 din Constituție - "Dreptul la

proprietate privată și protecția acesteia”. Având în vedere prevederile art. 47 din Constituție, dreptul la prestații de asigurări sociale constituie un drept patrimonial. Norma constituțională indicată este dezvoltată în Legea nr. 489-XIV din 8 iulie 1999 privind sistemul public de asigurări sociale, care confirmă caracterul patrimonial al drepturilor supuse disputei. Potrivit art. 7 alin.(1) și (3) din lege, ”în sistemul public, **prestațiile de asigurări sociale reprezintă drepturile în bani sau în natură** ce se cuvin persoanelor asigurate, în condițiile legii, corelative contribuțiilor de asigurări sociale [...] și reprezintă **venit de înlocuire pentru pierderea totală sau parțială a veniturilor ca urmare a vârstei, invalidității, accidentelor, bolilor, maternității, pierderii locului de muncă sau decesului**, denumite în continuare riscuri asigurate. Corespunzător, dreptul la prestații de asigurări sociale intră sub protecția art. 1 al Protocolului nr. 1 la Convenția Europeană, care nu permite ca acest drept să fie diminuat decât în cazuri excepționale, cu respectarea principiului proporționalității, ceea ce înseamnă că măsura aplicată să fie justificată de scopul legitim urmărit.

În respectiva logică a expunerii, prin natura sa social-juridică, **prestațiile de asigurări sociale** enumerate la art. 5 alin. (1) din Legea nr. 289 din 22 iulie 2004, **constituie principala și permanenta sursă de subzistență a persoanelor supuse riscurilor sociale de care sunt asigurate.**

Apreciate individual, fiecare tip de prestații sociale este oglindit prin prisma normelor constituționale suplimentar garanțiilor de la art. 47 din Constituție. Astfel, **incapacitatea temporară de muncă** cauzată de boli, accidente nelegate de muncă, prevenirea îmbolnăvirilor și recuperarea capacității de muncă se regăsesc și sub protecția prevederilor art. 36 din Legea Supremă – ”*Dreptul la ocrotirea sănătății*”.

Maternitatea și creșterea copilului pînă la împlinirea vârstei de 3 ani constituie drepturi care *intră în sfera protecției familiei*. În respectiva optică, de reținut și prevederile art. 48 alin. (1) și prevederile art. 49 alin. (1) din Constituție. Potrivit respectivelor norme, familia constituie elementul natural și fundamental al societății și are dreptul la ocrotire din partea societății și a statului. Legea Supremă obligă statul să întreprindă inclusiv măsuri economice pentru dezvoltarea familiei. Astfel, acordarea indemnizației de maternitate sau pentru creșterea copilului pînă la împlinirea vârstei de 3 ani constituie măsuri necesare ce permit reconcilierea vieții de familie cu cea profesională și constituie obligații statuate în art. 50 alin. (3) din Legea Supremă.

Mai mult, ocrotirea de către stat și societate a copilului constituie o preocupare politică, socială și economică de prim ordin. Reieșind din prevederile constituționale (articolele 49 și 50 din Constituție), constatăm că statul urmează să garanteze fiecărui copil dreptul la un nivel de viață adecvat dezvoltării sale fizice, intelectuale, spirituale și sociale. Statutul juridic al copilului ca subiect independent, prevede asigurarea sănătății fizice și spirituale a acestuia, acordarea unei griji deosebite și protecție socială. Astfel **îngrijirea copilului bolnav** reprezintă un alt risc asigurat de stat, reflectat prin prisma prevederilor art. 50 alin.

(3) din Constituție, potrivit căruia ”Statul acordă alocațiile necesare pentru copii și ajutoare pentru îngrijirea copiilor bolnavi ori handicapați”.

În context, evidențiem și prevederile art. 54 alin. (1) din Legea Supremă a Statului, care stabilesc că, în Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

În lumina celor expuse, **promovarea proiectului Legii** pentru modificarea și completarea Legii nr. 289 din 22 iulie 2004, **va înrăutăți situația materială a beneficiarilor de prestații sociale menționate, percepute ca unica sursă de venit în cazul survenirii cazului asigurat și pe perioada existenței acestuia, fapt ce va fi în dezacord cu prevederile Legii Fundamentale invocate supra.** Mai mult, amendamentele propuse reprezintă **un regres al protecției sociale raportat la indicele prețurilor de consum care este în continuă creștere.**

II. ASPECTE DE CONȚINUT:

La art. I:

În primul alineat, după indicarea izvorului publicării Legii nr. 289-XV din 22 iulie 2004, se va include sintagma „cu modificările și completările ulterioare”.

În vederea respectării normelor tehnicii legislative, alineatele din întreg textul proiectului se vor numerota prin puncte, evitându-se astfel utilizarea parantezelor rotunde, iar diviziunile acestor puncte, vor fi numerotate, de regulă, prin litere latine mici și o paranteză.

La pct. 1, alineatele acestuia vor fi comasate, întrucât se modifică doar alin. (2) al art. 2 din Lege. Similar, se va proceda și în cazul pct. 3, 4, 6, 8 și 19.

La pct. 2, completarea propusă la art. 2 cu un nou alineat (5) necesită a fi revăzută, deoarece numerotarea nu se transmite altor elemente structurale. În acest sens, alineatul (5) nu poate deveni alin. (6). (Similar, referitor la completarea art. 19, alin. (2) nu poate deveni alin. (4)). Mai mult, prevederile noului alineat, în ce privește plata indemnizațiilor specificate la art. 5 alin. (1) lit. b), d) și g) de către entitatea în care asiguratul își desfășoară activitatea de bază, contravine prevederilor art. 4 alin. (1) și (2¹) din Legea nr. 289-XV din 22 iulie 2004, care prevede că, plata prestațiilor de asigurări sociale prevăzute la art. 5 alin. (1) lit. b), c), d), e), f), g), h) se efectuează integral de la bugetul asigurărilor sociale de stat, iar plata indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă cauzată de boli obișnuite sau de accidente nelegate de muncă, cu excepția cazurilor prevăzute la alin. (3) din prezentul articol, se efectuează în modul următor: a) primele cinci zile calendaristice de incapacitate temporară de muncă se plătesc din mijloacele financiare ale angajatorului, iar șomerilor li se plătesc din mijloacele bugetului asigurărilor sociale de stat; b) începând cu a șasea zi calendaristică de incapacitate temporară de muncă, indemnizația se plătește din mijloacele bugetului asigurărilor sociale de stat.

Mai mult, ținem să menționăm că nu entitatea în care asiguratul își desfășoară activitatea de bază stabilește *dreptul* la indemnizație. Acest drept,

potrivit art. 2 din Legea precitată, este stabilit asigurătorilor cu domiciliul sau reședința în Republica Moldova și șomerilor cu drept la ajutor de șomaj, în condițiile legislației în vigoare.

La pct. 3, sintagma „incapacitate temporară de muncă” din redacția propusă la lit. a) alin. (2)¹) art. 4, considerăm necesar a fi completată cu sintagma „de boli obișnuite sau de accidente nelegate de muncă, cu excepția cazurilor prevăzute la alin. (3) din prezentul articol”.

La pct. 4, menționăm ca nu a fost indicat alineatul din art. 5 care cuprinde lit. b), unde se propun modificări. Totodată, precizăm că, substituirea cuvântului „prestație” cu cuvântul „indemnizație” contravine Legii nr. 489-XIV din 8 iulie 1999 privind sistemul public de asigurări sociale, care operează cu termenul de prestații pentru prevenirea îmbolnăvirilor, inclusiv definind acest termen în art. 1. Din considerentul menționat, nici modificările propuse la art. 14 (pct. 10 din proiect) nu pot fi acceptate.

La pct. 5, susținem păstrarea redacției actuale a alin. (2) al art. 6, deoarece modificările propuse la acest alineat sunt antisociale, care vor lipsi salariații de dreptul la prestații de asigurări sociale, dacă nu vor confirma un stagiul de cotizare de cel puțin 9 luni din ultimele 24 luni premărgătoare datei producerii riscului asigurat. Prevederea dată vine în contradicție cu reglementările constituționale (art. 47 alin. (2)), care garantează fiecărui cetățean dreptul la asigurare, în caz de: șomaj, boală, invaliditate, văduvie, bătrînețe sau în celelalte cazuri de pierdere a mijloacelor de subzistență, în urma unor împrejurări independente de voința lor. Precizăm că prevederile constituționale nu dau posibilitatea legii de a îngusta acest drept.

Totodată, din redacția propusă la pct. 5, cât și din întreg textul proiectului, sintagma „nașterii copilului (în cazul riscului asigurat creșterea copilului), propunem a fi exclusă, ținând cont de prevederile art. 1 alin. (2) al Legii nr. 289-XV din 22 iulie 2004 și a completărilor propuse prin proiectul vizat la acest articol. Astfel, potrivit acestora, se consideră riscuri sociale asigurate: îmbolnăvirea, maternitatea, creșterea copilului și decesul.

La pct. 6 (modificarea articolului 7) :

Nu susținem expunerea în redacție nouă a art. 7, din motivele expuse în I parte a avizului - Aspecte conceptuale.

Totodată, alin. (1) și (2) au în mare parte același conținut, fapt pentru care se va revedea oportunitatea comasării acestora.

În partea ce ține de redacția art. 7 alin. (2), ținem să menționăm că luna calendaristică premărgătoare lunii nașterii copilului, poate intra în perioada acordării concediului de maternitate. În acest sens, salariatul nicidecum nu va realiza venit asigurat în lunile care se suprapun concediului de maternitate, fapt ce va duce la scăderea automată a indemnizației pentru creșterea copilului pînă la împlinirea vârstei de 3 ani și respectiv, va diminua dreptul cetățeanului la asistență, protecție și asigurări sociale.

La alin. (5), nu este clar cum se va determina baza de calcul a indemnizațiilor de asigurări sociale, în lunile în care asiguratul se află în concediu

anual, în deplasare în interes de serviciu, la diferite cursuri de studii pe perioade îndelungate. De asemenea, cum se va proceda dacă asiguratul a realizat venit asigurat, doar jumătate din luna calendaristică, sau câteva zile din aceasta din motive întemeiate sau neîntemeiate.

Prevederile alin. (8) dublează în mare parte alin. (7). Totodată, sintagma „și din alte motive decît cele nominalizate” necesită a fi revăzută, deoarece este imprecisă. Or, prevederile alineatului dat vin în contradicție cu alin. (5) și alin. (11) al art. 7. Mai mult, prin redacția dată putem înțelege că lunile în care lipsește venitul asigurat din motivul aflării în concediu neplătit, se includ în calcul cu venit lunar asigurat în mărimea unui salariu minim pe țară în vigoare la data survenirii riscului asigurat.

La alin. (15), se va revedea oportunitatea includerii referinței la lit. h) din art. 5 alin. (1), care prevede ajutorul de deces.

Prevederile alin. (16) propunem a fi detaliate, deoarece în redacția dată, sunt ambigue. Totodată, acest alineat nu se integrează armonios în prevederile art. 7.

Dispozițiile cuprinse în alineatul doi al alin. (17) și ale alin. (18) țin de modul de calculare a indemnizațiilor de asigurări sociale, fapt ce necesită a fi reglementate nu în lege, ci în Hotărîrea de Guvern nr. 108 din 3 februarie 2005 privind aprobarea Regulamentului cu privire la condițiile de stabilire, modul de calcul și de plată a indemnizațiilor pentru incapacitate temporară de muncă și altor prestații de asigurări sociale.

La pct. 8 și 9, modificările propuse la art. 11 și 12 necesită a fi argumentate în nota informativă a proiectului. Totodată, considerăm necesar ca, atît în art. 11, cît și în întreg textul Legii în vigoare, sintagma „grad de invaliditate” să fie substituită cu sintagma „grad de dizabilitate”, în corespundere cu prevederile Legii nr. 60 din 30 martie 2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități, iar abrevierea „C.E.M.V.” să fie substituită cu autoritatea responsabilă de determinarea dizabilității, în condițiile Legii citate.

La pct. 10, completarea art. 14 cu un nou alineat (4) este inoportună, ținînd cont de faptul că pe perioada aflării asiguratului în concediu neplătit și în celelalte situații prevăzute în alineatul menționat, activitatea asiguratului, de facto, este întreruptă, respectiv acordarea indemnizației pentru carantină nu este necesară. Acest aspect rezultă din prevederile alin. (2) al art. 14 al Legii în vigoare.

La pct. 11, modificarea art. 16 alin. (2) se va revedea, luînd în considerare situația neprezentării în a 30-a săptămîină de sarcină a documentelor necesare pentru acordarea indemnizației de maternitate (ex. certificatul medical). Mai mult, la definitivarea acestui articol se va ține cont de prevederile art. 25 al Legii nr. 289-XV din 22 iulie 2004, care stabilește termenele de plată a indemnizațiilor de asigurări sociale.

La pct. 12, trebuie făcută o diferență între dreptul material și cel procesual. Aplicînd prin analogie regulile legislației civile în materia asigurării (art. 1301 Cod civil), asigurătorul este obligat să plătească, *la producerea riscului asigurat*, asiguratului sau unui terț suma asigurată ori despăgubirea, în limitele și în termenele convenite. Or, revenind la speță, dreptul la indemnizație pentru creșterea

copilului (dreptul material) apare din momentul producerii riscului asigurat – nașterea copilului și pînă la vîrsta de 3 ani, iar aspectele de procedură, pot fi realizate ulterior acestei date, și chiar cu posibilitatea de stabilire și plată retroactivă a indemnizației, în cazul neadresării în termen (art. 27 din lege).

La pct. 15, substituirea cuvîntului „soțul” din art. 21 alin. (1), cu sintagma „soțul/soția” este inoportună.

La pct. 16, substituirea cuvîntului „unități” cu cuvîntul „entități” în titlul și textul art. 21, nu se acceptă, ținînd cont de faptul că Codul muncii operează cu termenul de „unități”, în special în partea ce ține de activitatea prin cumul (titlul X, capitolul V din Cod).

La pct. 18, completarea art. 29 cu lit. i) se va revedea, prin prisma art. 69 lit. a) a Convenției Organizației Internaționale a Muncii nr. 102 din 1952 privind normele minime de securitate socială, care prevede că o prestație la care o persoană protejată ar avea dreptul prin aplicarea uneia din părțile de la II la X ale prezentei Convenții *poate fi suspendată, atît timp cît persoana interesată nu se află pe teritoriul statului membru*. Totodată, nu este clar care vor fi mecanismele privind aplicarea temeiurilor prevăzute la lit. e)-i) din art. 29. Sub acest aspect se va ține cont de obiecțiile Ministerului Economiei și Confederației Naționale a Patronatului.

La art. II:

Întrucît proiectul Legii propune amendamente la mai mult de 50% din textul Legii nr. 289-XV din 22 iulie 2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale, este necesară o perioadă de grație mai mare pentru familiarizarea cu noul mecanism de calcul al prestațiilor de asigurări sociale pentru toate subiectele implicate în acest proces dar și pentru beneficiari reieșind din așteptările pe care le au față de protecția socială datorată de stat. În acest sens, se va lua ca indicator începutul noului an bugetar.

Alin. (2) urmează a fi analizat suplimentar prin prisma argumentelor invocate la pct. 12 din Art. I al proiectului de lege.

III. ASPECTE DE TEHNICĂ LEGISLATIVĂ:

Aducem la cunoștință că pentru prezentarea la Guvern spre examinare a proiectului în cauză, este necesar de elaborat proiectul Hotărîrii de Guvern pentru aprobarea proiectului de lege respectiv.

La definitivarea proiectului, considerăm oportun a se ține cont de avizele autorităților interesate, obiecțiile și propunerilor căroră necesită a fi luate în considerare.

Suplimentar, propunem coordonarea proiectului în cauză cu Centrul pentru Drepturile Omului, iar în temeiul Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, considerăm oportună *coordonarea proiectului și cu societatea civilă*, în vederea consultării opiniei acesteia în raport cu prevederile acestuia.

De asemenea, în conformitate cu art. 22 din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001, proiectul de Lege necesită a fi supus, în mod obligatoriu, unei *expertize anticorupție* pentru a se verifica dacă corespunde standardelor anticorupție naționale și internaționale, precum și pentru a preveni apariția de noi reglementări care favorizează sau pot favoriza corupția. În acest sens, urmează a fi expediat Centrului Național Anticorupție pentru efectuarea expertizei anticorupție (art. 4 alin. (1) lit. d) din Legea cu privire la Centrul Național Anticorupție nr. 1104-XV din 6 iunie 2002).

Viceministru



Vladimir GROSU