



Parlamentul  
Republicii Moldova

SGJ-08 nr. 517  
25 noiembrie 2021

## Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

### Direcția generală juridică

#### AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea unor  
acte normative  
(nr. 363 din 22.11.2021)

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 dl Dan Perciun, deputat 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. Potrivit notei informative la inițiativa legislativă, scopul proiectului de act normativ constă în asigurarea funcționării unui sistem de pensii echitabil și sustenabil financiar pe termen lung, care să garanteze un trai decent beneficiarilor de pensii și să faciliteze accesul persoanelor la pensii în sistemul public de pensii prin racordarea unei opțiuni suplimentare de a solicita dreptul la pensie în regim online și extinderea termenului de acordare a dreptului la pensie.

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

5. În esență, inițiativa legislativă propune spre reglementare un nou concept de reformă a sistemului de pensii. Sub aspect legislativ și procedural, menționăm, că potrivit art. 4 lit. c) din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern, unul din domeniile de activitate ale Guvernului constă în ocrotirea sănătății, protecție socială și raporturi de muncă, familie.

Întru realizarea prevederilor art. 34 din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern, prin Hotărârea nr. 235/2021, Guvernul a aprobat Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-2022. În corespundere cu Capitolul XII „Protecție

socială, demografie și egalitate de șanse între femei și bărbați”, la rubrica „indicatori de produs/rezultat”, Guvernul și-a propus următoarele:

- coeficientul de indexare a prestațiilor de la 1 octombrie și de la 1 aprilie aprobat;
- majorarea pensiei minime până la 2000 de lei aprobată;
- pensie anticipată pentru carieră lungă (la realizarea stagiului de cotizare) reglementată;
- mecanism de indexare anuală a pensiilor, ținând cont de creșterea economică, adoptat.

La pct. 12.5 este prevăzut ca obiectiv - implementarea unui mecanism de creștere a pensiilor în baza creșterii economice, iar ca acțiune - elaborarea și aprobarea proiectului de modificare a Legii nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii, în vederea reglementării unui nou mecanism de indexare a pensiilor, termenul de realizare fiind stabilit pentru noiembrie 2021, iar la rubrica „indicatori de monitorizare” s-a menționat „proiect de lege aprobat de Guvern și transmis Parlamentului”.

Necesitatea avizării proiectului de act normativ de către Guvern rezultă și din dispoziția art. 131 alin. (4) din Constituție, care statuează, 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”.

Relevante sunt, în acest sens, constatările Curții Constituționale cuprinse la pct. 41 și pct. 42 din Hotărârea nr. 11/2014, unde Curtea a statuat, că „prin norma constituțională prevăzută la art. 131 alin. (4) din Constituție, legiitorul constituant a urmărit necesitatea obținerii acceptului obligatoriu din partea Guvernului în privința oricăror propuneri legislative sau amendamente care implică majorarea sau reducerea veniturilor, cheltuielilor sau împrumuturilor.

Prevederile alineatului (4) din articolul 131 al Legii Supreme consacră obligativitatea existenței acceptului prealabil al Guvernului în privința amendamentelor sau propunerilor legislative care implică majorarea sau reducerea cheltuielilor, veniturilor sau împrumuturilor drept o condiție imperativă, de la care nu poate deroga legislativul în procesul aprobării bugetului public național, nerespectarea căreia constituie o încălcare a procedurii stabilite de Constituție în materie de legiferare în domeniul bugetar. Acest principiu constituțional este incident procedurii bugetare (HCC nr.2 din 28 ianuarie 2014, § 48)”.

Întrucât Guvernul, prin aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-2022 și-a stabilit drept sarcină elaborarea și prezentarea Parlamentului a proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii elaborat în vederea reglementării unui nou mecanism de indexare a pensiilor, precum și ținând cont de prevederea expresă a art. 131 alin. (4) din Constituție, reiterăm obligativitatea prezentării acceptului Guvernului, în absența căruia, proiectul de act normativ nu va putea fi prezentat spre examinare în cadrul ședințelor plene.

6. Dat fiind, că propunerea legislativă vizează Casa Națională de Asigurări Sociale, în temeiul art. 43 alin. (1) din Legea nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale, care prevede, că Casa Națională administrează sistemul public

de asigurări sociale, precum și în corespundere cu art. 32 alin. (1) din Legea nr. 100/2017, reiterăm necesitatea prezentării avizului din partea Casei Naționale de Asigurări Sociale asupra propunerii legislative.

7. Reieșind din faptul, că proiectul de act normativ are tangență cu Legea bugetului asigurărilor sociale de stat, la definitivarea acestuia se va ține cont de proiectul Legii bugetului asigurărilor de stat pe anul 2022, nr. 362 din 19.11.2021.

## **II. Privitor la concordanța proiectului de lege prevederilor legislative și respectării normelor de tehnică legislativă**

1. Sub aspect de procedură legislativă, ținem să menționăm, că Parlamentul a adoptat Legea nr. 231/2020 pentru modificarea Legii nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii, prin care a reglementat o nouă reformă a sistemului public de pensii. Conform acestei legi, au fost expuse într-o nouă redacție art. 41 „Vârstele de pensionare” și art. 42 „Stagiul de cotizare”.

În corespundere cu Art. II alin. (1) din Legea nr. 231/2020, această lege va intra în vigoare la 1 ianuarie 2022.

Prin proiectul de act normativ supus avizării, de asemenea, se propun a fi amendate articolele 41 și 42 din Legea nr. 156/1998 prin expunerea acestora într-o nouă redacție, care după conținut, se propune revenirea la conceptul de reformă a sistemului public de pensii existent până la adoptarea Legii nr. 231/2020. În același timp, proiectul de act normativ supus avizării nu conține nicio mențiune privind abrogarea Legii nr. 231/2020.

În situația creată, vor exista articolele 41 și 42 expuse în redacția Legii nr. 231/2020, care vor intra în vigoare la 1 ianuarie 2022, și redacția aceluiași articole, deja în redacția legii adoptată ulterior examinării actualului proiect de lege, care de asemenea, se propune să intre în vigoare la 1 ianuarie 2022.

Întru evitarea neclarităților care pot apărea în rezultatul aplicării prevederilor Legii nr. 231/2020 în raport cu noua reformă a sistemului de pensii propusă în actualul proiect de lege, recomandăm completarea acestuia cu o normă, care ar prevedea abrogarea expresă a Legii nr. 231/2020 pentru modificarea Legii nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii.

2. Privitor la denumirea proiectului de act normativ, art. 42 alin. (4) din Legea nr. 100/2017 dispune, că „dacă se modifică sau se abrogă un singur act normativ, în denumirea noului act se indică numărul, anul și denumirea integrală a actului normativ modificat sau abrogat”. Având în vedere, că proiectul de lege prevede modificarea doar a Legii nr. 156/1998 privind sistemul de pensii, titlul acestuia va face referință la modificarea acestei legi.

### **3. La Art. I:**

1) Art. 9, lit. e), se propune includerea **pensiei anticipate pentru stagiul lung** în categoria de pensii. Sub aspect terminologic, reținem că la Cap. XII, rubrica „indicatori de produs/realizat” din Planul de acțiuni ale Guvernului pentru anii 2021-2022 se operează cu termenul de „**pensie anticipată pentru carieră**”

lungă”, pentru care motiv se va revedea terminologia respectivă. Obiecția este valabilă și pentru art. 15<sup>1</sup>.

2) **Art. 13<sup>1</sup>, alin. (1)**, pentru precizia normei, cuvântul „stabilite” urmează a fi exclus, ca fiind de prisos.

3) în partea ce ține de completarea legii cu **art. 15<sup>1</sup>**, ținem să precizăm, că acest articol a fost abrogat prin Legea nr. 317/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii.

Privitor la condițiile generale de modificare a unui act normativ, art. 62 alin. (3) din Legea nr. 100/2017 dispune, că „în cazul în care se abrogă integral textul unei părți, cărți, unui titlu, capitol, unei secțiuni, subsecțiuni, unui paragraf, punct, articol, alineat, subpunct, unei litere sau al diviziunii acesteia, numărul sau litera cu care este însemnat elementul respectiv nu se atribuie altor elemente structurale din șirul dat”.

De aceea, textul redat la art. 15<sup>1</sup> urmează a fi expus într-un articol nou, prin completarea legii cu art. 15<sup>2</sup>.

Cu referire la conținutul art. 15<sup>1</sup>:

a) la alin. (2), se propune ca la calcularea stagiului de cotizare necesar pensiei anticipate pentru stagiul lung, să nu fie luat în calcul perioadele necontributive prevăzute la art. 5 alin. (2) și art. 50 alin. (1) lit. d) și e).

Dacă să facem o analiză de conținut a art. 5 în corelare cu art. 50 din lege, se poate observa o dublare de trimitere la aceste articole, fiindcă art. 5 alin.(2) lit. g) prevede, că perioadele necontributive ale asiguratului sunt *perioadele în care au fost realizate activitățile specificate la art.50 alin.(1) lit. d) și e) până la 1 ianuarie 1999*, iar art. 50 alin. (1) dispune, că în afară de perioadele specificate la art.5, *în stagiul de cotizare se includ perioadele în care s-au desfășurat următoarele activități până la 1 ianuarie 1999*.

De aceea, întru evitarea dublărilor de reglementare, sintagma „și art. 50 alin. (1) lit. d) și e)” urmează a fi exclusă din cuprinsul alin. (2) al art. 15<sup>1</sup>.

b) cât privește propunerea de neincluere a perioadelor necontributive prevăzute la art. 5 alin. (2) în stagiul de cotizare necesar acordării pensiei anticipate pentru stagiul lung trebuie să menționăm, că nota informativă nu conține nici un argument referitor la oportunitatea neincluserii acestor perioade necontributive în stagiul de cotizare. La alin. (5) al acestui articol se prevede, că aceste perioade necontributive vor fi incluse la acordarea pensiei pentru limită de vârstă, dar, considerăm a se analiza toți factorii sociali, pentru a pune pe poziție de egalitate toate persoanele beneficiare de pensii, atât pentru limită de vârstă, cât și pentru pensia anticipată pentru stagiul lung.

Dat fiind faptul, că există, totuși, o diferență între acordarea pensiei pentru limită de vârstă și a pensiei anticipate pentru stagiul lung, reiterăm necesitatea examinării propunerii legislative prin prisma respectării principiilor organizării și funcționării sistemului public de asigurări sociale, în special, al principiului egalității consacrat la art. 3 din Legea nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale. Acest principiu asigură tuturor participanților la sistemul public – contribuabili și beneficiari – un tratament nediscriminatoriu în ceea ce privește drepturile și obligațiile prevăzute de lege.

În virtutea acestui principiu, considerăm că tratamentul diferit prevăzut pentru acordarea pensiei anticipate pentru stagiul lung în raport cu alte categorii de beneficiari de pensii va constitui o violare a principiului egalității, drept consecință, opinăm că această normă este disproporționată și va deveni o normă juridică de ficțiune. Această normă nu va putea fi aplicată, pe motiv că persoanele vor ieși la pensie în condiții generale înainte de acumularea stagiului necesar pentru acordarea pensiei anticipate pentru stagiul lung.

De asemenea, este de menționat, că prevederile articolului menționat nu ia în considerare perioada aflării în serviciul militar obligatoriu, precum și nu oferă acest drept nici veteranilor de război pentru apărarea integrității teritoriale și independenței Republicii Moldova, persoanele participante la acțiunile de luptă din Afganistan, precum și la acțiunile de luptă de pe teritoriile altor state. Or, potrivit art. 2 din Legea nr. 1245/2002 cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei, obligația militară este o datorie constituțională a cetățenilor Republicii Moldova.

**4) Art. 31 alin. (2)**, în redacția acestui alineat se prevede, că cererea de acordare a pensiei poate fi depusă în formă electronică cu aplicarea semnăturii electronice, cu excepția stabilirii pensiilor prevăzute la art. 9 lit. c), d) și e) din lege. Adică, vor beneficia de dreptul de a depune cerere în formă electronică beneficiarul pensiei pentru limită de vârstă și pensiei de dizabilitate, pe când beneficiarii de pensie de urmaș, pensie specială și pensie anticipată pentru stagiul lung nu vor beneficia de acest drept.

Nota informativă la proiectul de act normativ nu justifică care ar fi raționamentul acordării acestei posibilități doar unor categorii de beneficiari de pensii, spre exemplu, *pentru limită de vârstă*, persoana va putea depune cerere în formă electronică, iar pentru *pensie anticipată pentru stagiul lung* – nu va beneficia de acest drept. Or, conform normelor de tehnică legislativă, propunerile legislative trebuie fundamentate în mod obiectiv, cu date concrete, care să permită o evaluare corectă a măsurilor propuse, care să susțină în mod obiectiv datele prezentate și concluziile enunțate, de natură să justifice intervenția normativă.

Aceeași obiecție se referă și la exceptarea persoanelor prevăzute la alin. (2<sup>1</sup>) al acestui articol.

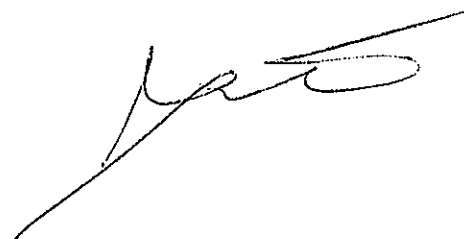
**5) Art. 36 alin. (3)**, în partea ce ține de utilizarea sintagmei „*autoritatea publică administrativ locală*”, menționăm, că în legislația națională (spre exemplu, Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală), acest termen este redat ca „*autorități ale administrației publice locale*”. Cu titlu de informare, aceeași terminologie se cuprinde și în Legea României nr. 215/2001 administrației publice locale, precum și în Carta Europeană a Autonomiei Locale.

Pentru o exprimare adecvată stilului normativ, recomandăm revederea formulării respective, ținându-se cont de terminologia consacrată juridic la nivel internațional.

**6) Art. 41**, privitor la expunerea Tabelului nr.2<sup>1</sup> într-o nouă redacție, menționăm, că redacția textului propus este identic cu cel existent în Lege, pentru care motiv considerăm inoportună expunerea acestuia într-o nouă redacție.

7) **Art. II și Art. III**, după conținut conține norme ce se atribuie la dispoziții finale și tranzitorii. Întru respectarea prevederilor art. 47 și art. 48 din Legea nr. 100/2017, sugerăm comasarea acestora într-un singur articol fiind denumit „Dispoziții finale și tranzitorii”. De asemenea, ținându-se cont de sugestia cuprinsă la pct. 1 din prezentul aviz, sugerăm completarea acestui articol cu o normă care se va referi la abrogarea Legii nr. 231/2020 pentru modificarea Legii nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii.

În concluzie, proiectul de act normativ poate fi propus spre examinare cu luarea în considerare a obiecțiilor prezentului aviz.



Ion Creangă  
Șef Direcție generală