



18 03 2011

Dj2 Nr. 105

AVIZ

asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative

(nr.676 din 14.03.11)

Examinînd proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă a Guvernului, cu adresa nr.676 din 14 martie 2011, Direcția juridică, în temeiul art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996, avizează proiectul cu următoarele observații și propuneri.

I. Observații generale.

1. Proiectul de lege are ca obiect de reglementare continuarea reformei în sistemul național de securitate socială, prin modificarea și completarea Legii nr.489-XIV din 8 iulie 1999 privind sistemul public de asigurări sociale, Legii nr.156-XIV din 14 octombrie 1998 privind pensiile de asigurări sociale de stat, Legii nr.294-XVI din 25 decembrie 2008 cu privire la Procuratură, Legii asigurării cu pensii a militarilor și a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne nr.1544-XII din 23 iunie 1993, Legii nr.544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului, Legii nr.1421-XV din 31 octombrie 2002 cu privire la teatre, circuri și organizații concertistice, precum și, a Legii nr.102-XV din 13 martie 2003 privind ocuparea forței de muncă și protecția socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă și, Legii nr.289-XV din 22 iulie 2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale.

2. Principiile de bază pe care se bazează prezentul proiect de lege sunt cele care stau la baza:

a) Strategiei reformei sistemului de asigurare cu pensii din Republica Moldova, aprobată de Parlament prin Hotărîrea nr.141/1998, ce prevede măsurii de sporire a numărului contribuabililor, descurajarea pensionărilor înainte de împlinirea vârstei legale de pensionare pentru limită de vîrstă, eliminarea pensionării în condiții diferențiate de cele generale. Or, din lipsa de uniformitate a legislației cu privire la asigurarea cu pensii de sociale de stat, nu se respectă pe deplin principiul „echității” între toți participanții sistemului de asigurări sociale de stat, precum și a principiului „egalității” tuturor cetățenilor Republicii Moldova

în fața legii, consacrat în art.16 din Constituție. Or, este evident că situația particulară în care se află persoanele încadrate în ipoteza actelor legislative supuse modificărilor și completărilor prin prezentul proiect de lege, este diferită de cea a restului asiguraților.

De altfel, măsurile stabilite în Strategia reformei sistemului de asigurare cu pensii în Republica Moldova, se încadrează în curentul general european de creștere a vârstei de pensionare și implicare pe cât mai mult posibil a populației în sfera activităților care generează venituri la fondurile de asigurări sociale de stat, cu scăderea corelativă a masei persoanelor care beneficiază de drepturi de asigurări sociale;

b) Programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova (2011-2014). Perfecționarea legislației privind pensionarea, precum și crearea unor condiții unice de asigurare cu pensii pentru toate categoriile de cetățeni în temeiul contribuțiilor de asigurări sociale plătite, modernizarea conceptului asigurărilor de medicină (de sănătate), perfecționarea cadrului legislativ pentru promovarea politicii de ocupare a forței de muncă și protecția socială a șomerilor, sunt doar unele din șirul acțiunilor prioritare ale Programului.

Soluțiile legislative inserate în proiectul de lege nu se adresează drepturilor stabilite și aflate în plată, consacrate la art.47 din Constituție. Mai mult, consacră drepturile specificate, , nu oferă și garanții cu algoritmul de creștere a cuantumului acestora pe viitor, legiuitorul fiind în măsură să acorde, să modifice sau să suprimă aceste drepturi, în funcție de posibilitățile financiare ale statului, cu respectarea și a celorlalte prevederi și principii constituționale.

3. În ceea ce privește jurisprudența Curții Constituționale **atentionăm că**, anterioarele încercări ale legislativului în vederea unificării sistemului de pensionare în Republica Moldova **au fost declarate neconstituționale** (*Hotărârile Curții Constituționale nr.27/1999, nr.4/2000, nr.9/2004*). Curtea a constatat că, în scopul unificării dispozițiilor legale privind pensiile, legiuitorul, adoptând legea nr. 358-XV din 31.07.2003, a modificat Legea nr. 156 –XIV din 14.10.1998 privind pensiile de asigurări sociale de stat și a grupat într-un capitol dispozițiile ce reglementează condițiile de stabilire și plată a pensiei deputaților în Parlament, membrilor Guvernului, funcționarilor publici și aleșilor locali, excluzând totodată normele respective din legile privind statutul acestor categorii de persoane. Prin modificările operate însă legiuitorul a instituit condiții noi de stabilire și plată a pensiei, prin care a diminuat protecția socială a acestor categorii de persoane, stipulată prin legile anterioare, micșorând cuantumul pensiei stabilit anterior de la 75% și 65% până la 42%.

În asemenea circumstanțe, Curtea Constituțională avînd deja o practică stabilită în acest sens, prin Hotărârile sus-menționate a relevat asupra faptului că noile dispoziții de pensionare, instituite prin art.I pct.22 din Legea nr.358-XV, diminuează protecția socială a categoriilor respective de persoane, încalcă dreptul

lor la pensie pentru vechime în muncă și principiul universal al respectării drepturilor dobândite în mod licit.

În acest context, Direcția juridică, prin prisma constatărilor Curții Constituționale, atenționează despre neconcordanța prevederilor proiectului de lege în redacția prezentată cu prevederile Constituției Republicii Moldova. Or, prevederile legale inserate în proiectul de lege se vor aplica doar la pensionarea persoanelor care vor intra în raporturile de muncă respective categoriilor menționate în proiect după adoptarea acestui proiect de lege. De altfel, potrivit articolului 6 alineatul (1) din Codul civil, Legea civilă nu are caracter retroactiv. Ea nu modifică și nici nu suprimă condițiile de constituire a unei situații juridice constituite anterior, nici condițiile de stingere a unei situații juridice stinse anterior. De asemenea, legea nouă nu modifică și nu desființează efectele deja produse ale unei situații juridice stinse sau în curs de realizare.

O soluție în acest sens ar fi, introducerea în prevederile articolului IX din proiectul de lege (Dispoziții finale și tranzitorii), a unui alineat nou, care ar conține norme reglementatorii clare, în ceea ce ține de momentul intrării în vigoare și sfera de aplicare a prevederilor întregului proiect de lege.

4. Cu privire la procedura legislativă, conchidem că Nota informativă, adițională la prezentul proiect, conține o justificare superficială privind necesitatea adoptării proiectului de lege, nu motivează în totalitate necesitatea intervențiilor legislative propuse, efectele scontate în urma aplicării prevederilor acestuia, cheltuielile financiare ce urmează a fi suportate de la bugetul public. Acest fapt denotă încălcarea procedurii legislative expres stabilită în art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului și art.20 lit. d) din Legea nr.780/2001 privind actele legislative. Concomitent, pentru fiecare proiect de act legislativ motivarea trebuie să cuprindă și o mențiune expresă cu privire la compatibilitatea acestuia cu reglementările naționale și internaționale, la care Republica Moldova este parte și, dacă este cazul, măsurile viitoare de armonizare ce se impun.

5. Prin natura reglementării, proiectul de lege se încadrează în categoria legilor organice, examinarea și/sau adoptarea cărora ține în exclusivitate de competența legislativului, conform dispoziției art.72 din Constituție.

II. Observații de tehnică legislativă.

1. La **Art. I**, în formula introductivă, sintagma *“cu modificările și completările ulterioare,”* urmează a fi exclusă. Or, Legea asigurării cu pensii a militarilor și a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne, nr.1544/1993, după republicarea în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nu a suferit intervenții legislative. Iar, *“actele legislative prin care s-a modificat ori completat actul legislativ se consideră abrogate la momentul republicării acestuia și pot servi doar pentru evidență”* (art.41 alin.(5) Legea nr.780/2001 privind actele legislative).

2. La **Art. II**, pentru conformitate cu exprimarea normativă uzuală, **pct.1**, în debut, urmează a fi completat cu prepoziția "*La*" (ex. "1. La Articolul 26:").

Reiterăm această observație, în mod corespunzător, pentru toate situațiile similare din proiect.

Totodată, menționăm că, la alineatul doi al **pct.1**, se propune calcularea indemnizației viagere (pensiei anticipate) a judecătorului, din venitul obținut "*în ultima funcție deținută*". Aceeași formulă se propune și la calcularea pensiei pentru limită de vîrstă a judecătorilor - în mărime de 75 la sută al venitului obținut "*în ultima funcție deținută*" (a se vedea la Art. III pct.7 din proiect).

În acest sens reținem că, soluția legislativă propusă contravine atât Strategiei reformei sistemului de asigurare cu pensii din Republica Moldova, aprobată de Parlament prin Hotărîrea nr.141-XIV din 23.09.98, al cărui "*principiu definitoriu constă într-un sistem unic de pensii pentru limită de vîrstă pentru toate categoriile de angajați, inclusiv pentru procurori, judecători etc.*", cît și prevederilor art.8 alin.(1)-(2) din Legea nr.156/1998 privind pensiile de asigurări sociale de stat, ce prevede că, baza de calcul a pensiei o constituie venitul mediu lunar asigurat *din toată perioada de activitate*, care se determină din suma contribuțiilor plătite în perioada de cotizare, cotele de contribuții stabilite și numărul total de luni de cotizare. Or, principiul independenței judecătorului nu poate fi legat doar de mărimea remunerației și pensiei, acesta reprezentînd două aspecte, și anume, independența funcțională - organele care judecă să nu aparțină executivului sau legislativului și, independența personală, ce se referă la modul de recrutare, durata numirii, inamovibilitatea, libertatea de expresie, pregătirea continuă, motivarea hotărîrilor, răspunderea judecătorilor.

3. La **Art. III**:

pct.1, pentru precizia normei propunem reformularea acesteia, astfel:

"1. La articolul 1, cuvîntul "*domiciliată*" din cuprinsul noțiunii "*asigurat*", se substituie prin cuvintele "*cu domiciliu sau reședință*." ;

pct.5, pentru rigoarea redactării, propunem reformularea alineatelor unu-patru, astfel:

"titlul articolului și alineatul (1), după cuvîntul "*lunar*", se completează cu cuvîntul "*asigurat*";

alineatul (2) și (3), după cuvîntul "*Venitul*", se completează cu cuvîntul "*asigurat*";

pentru un spor de rigoare normativă, **pct.7**, în debut, urmează a fi completat cu expresia "*La Capitolul IV,...*".

Totodată, sugerăm eliminarea termenului "*munca*" din cuprinsul alin.(5) al art.46², deoarece, legislația națională în materie de pensie stabilește condiții obligatorii pentru toți participanții sistemului de asigurări sociale de stat, potrivit cărora, dreptul la pensie depinde direct de stagiul de cotizare, contribuțiile de asigurări sociale, nivelul de salarizare și, caracterul activității social-utile prestate;

pct.8, potrivit exigențelor tehnicii legislative, cuprinsul nou al normelor de la literele a) și b) ale art.47 al Legii nr.156/1998 privind pensiile de asigurări sociale de stat, urmează a fi reformulate, astfel:

„a) de activitate în funcții publice în autoritățile publice centrale și locale, de pînă la data intrării în vigoare a Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public;

b) de activitate în funcții publice în autoritățile publice centrale și locale prevăzute în Anexa nr.1 la Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public;”.

4. La Art. IV și Art. V, pentru un spor de rigoare normativă, propunem reformularea lor, după cum urmează:

„Art. IV.- Legea nr.489-XIV din 8 iulie 1999 privind sistemul public de asigurări sociale (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, nr.1-4, art.2), cu modificările și completările ulterioare, se completează după cum urmează:

La articolul 1, în cuprinsul noțiunii „asigurat”, după cuvintele „cu domiciliul”, se completează cu cuvintele „sau reședință”.

Art. V. - Legea nr.1421-XV din 31 octombrie 2002 cu privire la teatre, circuri și organizații concertistice (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr.174-176, art.1331), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează, după cum urmează:

La art.27:

alineatul (1), cuvintele „legislația în vigoare.” se substituie prin expresia „Legea cu privire la pensia de asigurări sociale de stat.”;

alineatele (2) – (4), se exclud.”

5. La Art. VI:

pct.3, pentru unitate în redactare și precizia normei, sugerăm reformularea cuprinsului nou al lit. d) art.13 din Legea nr.102-XV din 13 martie 2003 privind ocuparea forței de muncă și protecția socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă, astfel:

„d) informării obligatorii a agenției despre locurile vacante în formă scrisă, prin telefonie fixă sau mobilă, fax sau poștă electronică, în a cărei rază își are adresa juridică, în termen de 5 zile calendaristice de la data în care au devenit vacante;”;

pct.8, pentru realizarea acordului normativ, alineatul unu și cuvintele „la alineatul (1)” din alineatul doi, urmează a fi excluse, iar alineatul trei, în debut, se va completa cu cuvîntul „articolul”;

pct.9, apreciem că norma de la art.33 din Legea nr.102/2003 este formată dintr-un singur articol, motiv pentru care, modificarea propusă în proiect, urmează a fi reformulată, astfel:

„9. La art.33 litera a) cifra „6” se substituie cu cifra „9”.

pct.11, alineatul trei, evidențiem că nu este clar ce caz de risc social asigurat se are în vedere prin expresia de completare „concediului de boală plătit”, propusă la art.38 din Legea nr.102/2003. Or, Codul muncii la Capitolul IV „Concedii sociale”, reglementează modalitățile de acordare a concediilor medicale plătite (art.123), concediul de maternitate și concediul parțial plătit pentru îngrijirea copilului pînă la vîrsta de trei ani (art.124), concediu la adoptarea nou-născuților sau luați sub tutelă, pînă la vîrsta de trei ani (art.125), iar reglementările Legii nr.289/2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate

temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale, se aplică următoarelor riscuri sociale asigurate: îmbolnăvirea, maternitatea și decesul.

6. La Art. VII:

pct.2, referitor la forma de achitare a indemnizației pentru incapacitate de muncă, acordată la concediul medical considerăm că, această propunere trebuie reanalizată și reformulată, deoarece se rezumă la pasarea fracționată a cheltuielilor ce țin de concediul de boală a salariatului, către angajator, fondul național de asigurări sociale din cadrul sistemului public de pensii și, salariat, care desfășoară activități în bază de contract individual de muncă sau în baza raportului de serviciu, ori desfășoară activități în funcții electice sau este numit în cadrul autorității executive, legislative ori judecătorești, pe durata mandatului. Pe acest motiv, precum și din faptul că, salariatul este concomitent asigurat obligatoriu în sistemul de asigurări de medicină din cadrul sistemului public de sănătate, considerăm necesară revizuirea cadrului național legal în vigoare, prin prisma prevederilor legislației Uniunii Europene în materie de asigurări sociale de sănătate;

atragem atenția asupra faptului că, soluția legislativă propusă la **pct.3**, care prevede reducerea de la 100% la 90 % a mărimii indemnizației pentru perioada concediului medical a salariaților asigurați cu o vechime în muncă mai mare de 8 ani, nu este motivată în Nota informativă adițională la proiect, fapt ce denotă în plus, încălcarea procedurii legislative, expres stabilită la alin.(6) art.47 din Regulamentul Parlamentului și lit. d) art.20 din Legea nr.780/2001.

7. La Art. IX, se atestă o neconcordanță referitoare la data intrării în vigoare a viitorului act legislativ -1 iulie 2011, stabilită expres la alin.(1) și data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, motiv pentru care propunem eliminarea alin.(2). Or, în conformitate cu art.102 din Constituție, Guvernul este obligat prin efectul normei constituționale să emită actele sale normative pentru organizarea executării legilor adoptate de organul reprezentativ suprem și unica autoritate legislativă a statului.

Oportunitatea adoptării acestui proiect de lege ține de latitudinea Parlamentului.


Șef Direcție
Ion CREANGĂ