

CENTRUL PENTRU DREPTURILE OMULUI DIN MOLDOVA



ЦЕНТР ПО ПРАВАМ
ЧЕЛОВЕКА В
МОЛДОВЕ

THE CENTER FOR
HUMAN RIGHTS
OF MOLDOVA



MD-2012. Moldova. Chișinău,
str. Sfântul Țării, 16

Tel: 234 – 800; Fax: 225 – 442
E-mail: cpdom@mdl.net

29.12.2011 nr. 01-10/14
la nr. _____ din _____

*Domnului Alexandru TÂNASE
Președintele Curții Constituționale a Republicii Moldova*

SESIZARE

privind controlul constituționalității unor dispoziții din art. VII din Legea nr.56 din 09.06.2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

Onorată Curte,

Avocatul parlamentar, Aurelia Grigoriu, în temeiul art. 135 alin.(1) lit. a) din Constituția Republicii Moldova, art. 25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art. 38 din Codul jurisdicției constituționale și art. 31 din Legea cu privire la avocații parlamentari solicită controlul constituționalității unor dispoziții din art. VII din Legea nr.56 din 09.06.2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

Obiectul sesizării

La 09.06.2011 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 56 pentru modificarea și completarea unor acte legislative¹. În temeiul art. VII din Legea nr. 56 din 09.06.2011 au fost operate modificări în Legea nr.289 din 22.07.2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale², cu modificările ulterioare. Astfel, art.4 a fost expus în următoarea redacție:

“Articolul 4. Sursele de finanțare a prestațiilor de asigurări sociale

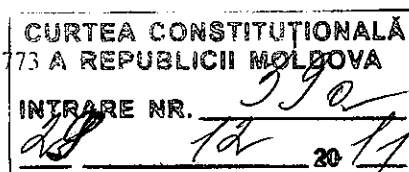
(1) Plata prestațiilor de asigurări sociale prevăzute la art.5 alin.(1) lit.b), c), d), e), f), g), h) se efectuează integral de la bugetul asigurărilor sociale de stat.

(2) 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) prima zi calendaristică de incapacitate temporară de muncă se suportă din contul persoanei asigurate;

¹ Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2011, nr.107-109/280 din 01.07.2011

² Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr.168- 170 din 10.09.2004, art.



b) a doua zi calendaristică de incapacitate temporară de muncă se plătește din mijloacele financiare ale angajatorului;

c) începînd cu a treia zi calendaristică de incapacitate temporară de muncă, indemnizația se plătește din mijloacele bugetului asigurărilor sociale de stat.

(3) Plata indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă cauzată de tuberculoză, de SIDA, de cancer de orice tip sau de apariția riscului de întrerupere a sarcinii, precum și plata indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă femeilor gravide care se află la evidență în instituțiile medico-sanitare, se efectuează integral de la bugetul asigurărilor sociale de stat, începînd cu prima zi calendaristică de incapacitate temporară de muncă.”

Articolul 9, alineatul (1) din Legea nr.289 din 22.07.2004 are următorul cuprins:

“(1) Perioada pentru care se acordă indemnizație pentru incapacitate temporară de muncă este de cel mult 180 de zile în cursul unui an calendaristic. Plata indemnizației se efectuează în condițiile art.4.”

La articolul 13 alineatul (1) litera c), cifra “100” s-a substituit prin cifra “90”.

În redacția anterioară intrării în vigoare a art. VII din Legea nr.56 din 09.06.2011, articolul 4 din Legea nr. 289 din 22.07.2004 statua că plata prestațiilor de asigurări sociale se efectuează integral de la bugetul asigurărilor sociale de stat, iar prin Legea nr.56 a fost modificarea modalitatea de plată a indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă cauzată de boli obișnuite sau de accidente nelegate de muncă, cu excepția cazurilor de tuberculoză, de SIDA, de cancer de orice tip sau de apariția riscului de întrerupere a sarcinii, precum și plata indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă femeilor gravide care se află la evidență în instituțiile medico-sanitare.

Concomitent, prin modificarea art.13 din Legea precitată a fost diminuat, fără argumentare corespunzătoare, cuantumul lunar al indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă stabilit în procente din venitul mediu lunar, calculat în baza art. 7 – în cazul unui stagiu de cotizare de peste 8 ani, de la 100% la 90 %.

Astfel, comparînd prevederile care reglementează garanțiile cetățenilor la asigurare în caz de boală introduse în Legea privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale prin art. VII din Legea nr. 56 din 09.06.2011, cu cele precedente intrării în vigoare a Legii contestate, rezultă că garanțiile cetățenilor în caz de incapacitate temporară de muncă cauzată de boli obișnuite sau de accidente nelegate de muncă au fost diminuate .

Prin urmare, consider necesar ca dispozițiile legale precitate să fie supuse controlului constituționalității.

Circumstanțele pe care se întemeiază sesizarea

Articolul 15 din Constituție prevede că cetățenii Republicii Moldova beneficiază de drepturile și libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea.

Este de menționat, că conform art.16 și art. 18 din Constituție respectarea și ocrotirea persoanei în Republica Moldova, constituie o îndatorire primordială a Statului.

În opinia avocatului parlamentar modificările operate în art. art.4, 9 alin.(1), 13 din Legea nr. 289 din 22.07.2004 prin Legea nr.56 din 09.06.2011 contravin prevederilor constituționale, după cum urmează :
art. 1 alin.(3), art.15, art.18, art.47 combinat cu art.16, art. 46 combinat cu art. 54, art. 126 alin.(2) lit.g).

Totodată prin aceste reglementări se aduce atingere dispozițiilor actelor internaționale, la care Republica Moldova este parte. Or, în conformitate cu prevederile Legii Supreme, în cazul în care există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale (art. 4, alin.(2)).

În special, se încalcă prevederile art.7 și 25 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, art. 9 și 11 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, art.14 și art.1 Protocolul nr.1 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, art. 12 din Carta Socială europeană revizuită, art.8, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17 din Codul European de Securitate Socială.

I. Încălcarea articolului 47 combinat cu articolul 16 din Constituție.

Conform articolului 47 din Constituție:

(1) 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.

(2) Cetățenii au dreptul la asigurare 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.

Articolul 16 stipulează că respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului și toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.

Dreptul de asigurare socială, fiind garantat de stat, se exercită în condițiile legii, prin sistemul public de asigurări sociale, în baza principiilor unicității, egalității, solidarității sociale, obligativității, contributivității, repartiției, autonomiei, consfînțite de art.3 din Legea nr.489 din 08.07.1999 privind sistemul public de asigurări sociale.

Legea privind sistemul public de asigurări sociale definește noțiunea „*asigurări sociale*” ca fiind un sistem de protecție socială a persoanelor asigurate, constînd în acordarea de indemnizații, ajutoare, pensii, de prestații pentru prevenirea îmbolnăvirilor și recuperarea capacității de muncă și de alte prestații, prevăzute de legislație (art.1).

În sistemul public, conform art. 7 din Legea precitată, prestațiile de asigurări sociale 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.

Așadar, prin modificările operate, povara cetățeanului se dublează în cazul producerii riscului asigurat, cu toate că acest risc este asigurat obligatoriu prin achitarea contribuțiilor în bugetul asigurărilor sociale de stat, cetățeanul este impus de a mai suporta cheltuieli pe cont propriu pentru prima zi.

De asemenea, aceste modificări se răsfrâng și în privința angajatorului care este împovărat cu dubla impunere, fapt care, în opinia mea, va stimula și mai mult fenomenul economiei tenebre prin achitățile „în plic”, ceea ce va genera situații antagonice dintre angajat și angajator, perspective favorabile pentru încălcarea drepturilor omului, majorând numărul litigiilor judiciare.

Mai mult ca atât, prin reglementările contestate se aduce atingere principiului egalității și echității sociale, care impun Statului obligația aplicării unui tratament egal al cetățenilor săi în domeniul securității și asistenței sociale. Persoanele asigurate, deși contribuie la bugetul asigurărilor sociale de stat în aceeași măsură, sînt tratate diferit la acordarea prestațiilor sociale în cazul survenirii incapacității temporare de muncă cauzate de boli obișnuite sau de accidente nelegate de muncă față de persoanele asigurate - beneficiari ai indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă în cazurile prevăzute în alin.(3) art.4 din Legea nr.289 din 22.07.2004³, plata căreia se efectuează integral de la bugetul asigurărilor sociale de stat.

Este de menționat, că în **Hotărîrea nr.9 din 30.03.2004 Curtea Constituțională** a statuat “în realizarea politicii în domeniul asigurărilor sociale de stat, legiuitorul, în limitele atribuțiilor ce-i revin, este în drept să opteze pentru diverse soluții de reglementare și concretizare a conținutului drepturilor sociale și economice, însă el este obligat să respecte principiile echității sociale și egalității, care în societatea modernă reprezintă valori supreme.”

Conform notei informative adoptarea Legii nr.56 din 09.06.2011 a avut drept scop de bază optimizarea cheltuielilor pentru plata pensiilor și unor prestații de asigurări sociale.

În special, motivele invocate pentru modificarea modului de plată a indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă, precum că “creșterea permanentă de la an la an a cheltuielilor la plata indemnizațiilor pentru concediile medicale, constatarea condițiilor nefavorabile la locul de muncă, lipsa responsabilității angajatorilor și angajaților pentru reducerea cheltuielilor pentru incapacitate de muncă” le consider nejustificate, în contextul art.1 alin.(3) al Legii

³ Art.4 alin.(3) stipulează, că plata indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă cauzată de tuberculoză, de SIDA, de cancer de orice tip sau de apariția riscului de întrerupere a sarcinii, precum și plata indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă femeilor gravide care se află la evidență în instituțiile medico-sanitare, se efectuează integral de la bugetul asigurărilor sociale de stat, începînd cu prima zi calendaristică de incapacitate temporară de muncă.

Supreme a Republicii Moldova, care statuează principiul dreptății, demnitatea omului, drepturile și libertățile lui drept valori supreme garantate de stat.

Analizînd expunerea de motive, prin prisma impactului social, constat că emiterea actului normativ contestat nu are în vedere sub nici o formă menținerea standardelor de viață ale cetățenilor, cu atît mai mult realizarea progreselor în acest context, așa cum prevede Pactul Internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale.

Curtea Constituțională în Hotărîrea nr. 14 din 06.07.2006 a statuat “Fiind un drept complex, dreptul la un nivel de trai decent presupune ameliorarea continuă a condițiilor de viață, în care scop statul are sarcina de a asigura dezvoltarea durabilă și ascendentă a economiei și protecția socială progresivă a cetățenilor săi. Această obligație revine și membrilor societății, care prin activitatea zilnică trebuie să contribuie la creșterea economiei și, respectiv, a fondurilor de asigurări sociale”.

În acest context, trebuie de menționat că, deși cuantumul contribuțiilor cetățeanului, precum și a angajatorului în fondul asigurărilor sociale nu se diminuează, obligațiile Statului pe această cale sînt diminuate în mod tendențios și discriminatoriu.

Potrivit articolului 12 din Carta Socială Europeană, în vederea exercitării efective a dreptului la securitate socială, Statul s-a angajat să mențină regimul de securitate socială la un nivel satisfăcător și să depună eforturi pentru a aduce treptat regimul de securitate socială la un nivel mai ridicat. Iar potrivit articolului 13 (dreptul la asistență socială și medicală) - să vegheze ca orice persoană care nu dispune de resurse suficiente și care nu este în măsură să și le procure prin propriile mijloace sau să le primească dintr-o altă sursă, în special prin prestații rezultate dintr-un regim de securitate socială, să poată beneficia de o asistență corespunzătoare și, în caz de boală, de îngrijirile impuse de starea sa; să vegheze ca persoanele care beneficiază de o astfel de asistență să nu sufere, din acest motiv, o reducere a drepturilor lor politice sau sociale.

În conformitate cu dispozițiile Codului European de Securitate Socială, semnat de Republica Moldova la 16.09.2003 la Strasbourg, „riscul social acoperit include orice stare de boală, oricare ar fi cauza, sarcina și nașterea precum și urmările lor.” (art.8). Articolul 13 statuează că părțile contractante trebuie să garanteze atribuirea indemnizațiilor de boală persoanelor protejate.

Așadar, prin voința legiuitorului, expusă în normele legale contestate, statul și-a declinat responsabilitatea pentru securitatea socială a unor categorii de persoane. Or, potrivit Constituției, statul are obligația de a lua măsuri pentru asigurarea necesităților vitale ale cetățenilor săi. Sănătatea omului fiind vitală pentru ca persoana să-și poată asigura prin muncă mijloace de subsistență, în caz de incapacitate de muncă (în prima zi) acesta este lipsit totalmente de orice sursă de subsistență.

II. Încălcarea articolului 46 combinat cu articolul 54 din Constituție

Prin adoptarea art. VII din Legea nr. 56 din 09.06.2011 consider că legiuitorul a adus atingere, articolului 46 din Constituție, care prevede, că dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sînt garantate. Nimeni nu poate fi expropriat decît pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire.”

Este incontestabil drepturile care decurg din sistemele de protecție socială, deși nu sînt menționate expres în Convenția Europeană, intră totuși în domeniul său de aplicare, protecția socială fiind percepută în accepțiunea sa largă, cuprinzînd asistența socială și cea medicală.

Este de menționat că, dacă la început Curtea Europeană a asimilat dreptul la prestații sociale unui drept de proprietate, în sensul articolului 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană, doar în cazul persoanelor care au plătit contribuții la un sistem de protecție socială (*Müller v. Austria*, decizia din 16 decembrie 1974), ulterior jurisprudența acesteia a evoluat, nu fără de ambiguități în ceea ce privește prestațiile non-contributive, spre o protecție mai largă.

În acest context, în cauza *Stec și alții v. Marea Britanie* (decizia de admisibilitate din 6 iulie 2005) Marea Cameră a Curții Europene a statuat, cu valoare de principiu, că:

“[...] Atunci cînd un Stat Parte pune în aplicare o legislație care prevede plata automată a unei prestații sociale – **indiferent dacă acordarea acestei prestații depinde sau nu de plata prealabilă a contribuțiilor** – această legislație trebuie să fie considerată ca generînd un interes patrimonial ce ține de domeniul de aplicare al articolului 1 din Protocolul nr.1 pentru persoanele care îndeplinesc cerințele sale.[...]”.

În circumstanțele în care dispozițiile contestate diminuează garanțiile sociale ale persoanelor asigurate deducem încălcarea articolului 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană.

Consider că legiuitorul, privînd persoana asigurată de dreptul de a primi indemnizația pentru prima zi în cazul survenirii riscului asigurat (incapacității temporare de muncă cauzată de boli obișnuite sau de accidente nelegate de muncă), nu a luat în considerație prevederile precitate și a restrîns dreptul asiguratului-contribuabil al bugetului asigurărilor sociale de stat. Totodată a fost diminuat și cuantumul indemnizației lunare pentru incapacitate temporară de muncă, în cazul confirmării unui stagiu de cotizare de 8 ani, de la 100% din baza de calcul- la 90%.

Prin aceste prevederi au fost încălcate dispozițiile constituționale ale articolului 54, în conformitate cu care în Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

Într-o societate democratică, regula este cea a exercitării neîngrădite a drepturilor și libertăților fundamentale, restrîngerea fiind prevăzută ca excepție și doar dacă nu există o altă soluție pentru a proteja valorile statutului care sunt puse în pericol. În acest context, consider, că stabilirea unor măsuri în domeniul prestațiilor de asigurări sociale prevăzute prin art. VII din Legea nr.56 în vederea „restabilirii echilibrului bugetar”, sunt neîntemeiate și atrag atenția asupra riscului

afectării a însăși naturii democratice a statului prin impunerea măsurilor incompatibile cu valorile supreme care stau la baza construcției și existenței unui stat de drept.

Convenția Europeană stabilește un set de criterii care determină anumite rezerve de apreciere care nu sunt nelimitate în privința impunerii de restricții, pentru care acțiunea statului să fie necesară într-o societate democratică.

Astfel, expresia alin.2 al art. 54 din Constituția RM „sunt necesare în interesele securității naționale..” înseamnă, că pentru a fi compatibilă cu Convenția, restricția trebuie să corespundă necesității social imperioase și să fie proporțională cu scopul urmărit.

Pactul Internațional privind Drepturile Economice, Sociale și Culturale conține dispoziții cu caracter general, între care angajamentul statelor-părți de a acționa pentru ca exercitarea deplină a drepturilor recunoscute prin pact să fie asigurată fără discriminare prin toate mijloacele adecvate, inclusiv prin adoptarea de măsuri de ordin legislativ, de a nu suprima asemenea drepturi și de a nu le limita decât în măsură compatibilă cu natura acestor drepturi și exclusiv în vederea promovării bunăstării într-o societate democratică.

Onorată Curte,

Avîndu-se în vedere cele expuse și în scopul asigurării respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului garantate de Constituția Republicii Moldova și de actele și tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, în temeiul art. 31 din Legea cu privire la avocații parlamentari,

SOLICIT

- 1) Admiterea prezentei sesizări spre examinare;
- 2) Exercițarea controlului constituționalității unor dispoziții din art.VII din Legea nr.56 din 09.06.2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, și anume, articolul 4, articolul 9 alineatul (1), articolul 13 alineatul (1) litera c) din Legea nr.289 din 22.07.2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale.

Cu respect,



Aurelia GRIGORIU,
Avocat parlamentar