

OPINIE SEPARATĂ,

expusă în temeiul articolului 27 alin. (5) din Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317 din 13 decembrie 1994 și al articolului 67 din Codul jurisdicției constituționale nr. 502 din 16 iunie 1995

1. Prin Decizia nr. 140 din 26 octombrie 2023 au fost declarate inadmisibile sesizările privind controlul constituționalității articolului 13 din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 nr. 357 din 22 decembrie 2022 și a articolului 13 din Legea privind sistemul public de pensii nr. 156 din 14 octombrie 1998, depuse de dnii Vladimir Odnostalco, Adrian Lebedinschi, Grigore Novac, Petru Burduja, Corneliu Furculiță și dnele Alla Darovannaia și Adela Răileanu, deputați în Parlamentul Republicii Moldova (sesizarea nr. 13a/2023), și de dna Marina Tauber, deputată în Parlamentul Republicii Moldova (sesizarea nr. 15a/2023).

2. În viziunea autorilor sesizărilor, potrivit formulei de calcul prevăzute la articolul 13 din Legea privind sistemul public de pensii, pensia urma să fie indexată cu cel puțin 30 % în raport cu rata inflației de la sfârșitul anului precedent, însă articolul 13 din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 a micșorat această cotă, fiind de circa 14 %. Autorii sesizărilor afirmă că această normă derogatorie restrânge dreptul fundamental al cetățenilor la asigurare socială. Deoarece mecanismul a fost instituit pentru a păstra puterea de cumpărare odată cu creșterea prețurilor și a inflației anuale, indexarea pensiei nu reprezintă o majorare sau un privilegiu acordat de stat, ci o necesitate. Pensia reprezintă un drept dobândit legal de cetățeni prin achitarea contribuțiilor de asigurări sociale și acest drept este garantat de stat în virtutea legii și nu poate fi diminuat sau anulat în funcție de capacitățile financiare ale statului. Astfel, autorii sesizărilor conchid că prin diminuarea nivelului de indexare obligatorie a pensiei, legislatorul a permis o ingerință în dreptul de proprietate al titularilor de pensie, afectându-le în mod direct nivelul traiului decent (a se vedea DCC nr. 140 din 26 octombrie 2023, §§ 7-14).

3. În raport cu aceste critici de neconstituționalitate, Curtea Constituțională a reținut că orice ingerință a unei autorități publice în folosirea nestingherită a bunurilor poate fi justificată numai dacă servește unui interes public (sau general) legitim. Dată fiind situația economică a Republicii Moldova, care a afectat inclusiv sistemul de pensii, precum și necesitatea imperioasă a statului de a limita cheltuielile bugetare, Curtea a constatat că ingerința adusă prin norma în discuție (*i.e.* articolul 13 din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 nr. 357 din 22 decembrie 2022) urmărește interesul public general de a menține sustenabilitatea financiară a sistemului de pensii din Republica Moldova. În concluzie, Curtea a subliniat că norma contestată nu prejudiciază esența dreptului la pensie al titularului, ci stabilește doar o reducere rezonabilă a coeficientului de indexare pentru anul 2023, în contextul deficitului financiar înregistrat (a se vedea DCC nr. 140 din 26 octombrie 2023, §§ 33-34). Astfel, Curtea a constatat că norma contestată produce o ingerință în articolul 46 din Constituție, care garantează dreptul la proprietate privată și protecția acesteia. De asemenea, Curtea a stabilit că scopul legitim al ingerinței în dreptul de proprietate privată este menținerea sustenabilității financiare a sistemului de pensii din Republica Moldova.

4. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a reținut că plata contribuțiilor la un fond de asigurări sociale poate crea un drept de proprietate protejat de articolul 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană (a se vedea *Doğan v. Turcia*, 16 februarie 2021 (dec.)). Dacă legislația unui stat prevede plata de drept a unei prestații sociale,

această legislație trebuie considerată ca generând un interes de proprietate care intră în domeniul de aplicare al articolului 1 al Protocolului nr. 1. Reducerea sau întreruperea plății unei pensii poate constitui o ingerință în folosirea nestingherită a bunurilor care trebuie justificată (*Krajnc v. Slovenia*, 31 octombrie 2017, § 40). Contribuțiile la un fond de pensii pot crea un drept de proprietate și un astfel de drept poate fi afectat de modul în care este distribuit fondul respectiv (a se vedea *Žegarac și alții v. Serbia* (dec.), 17 ianuarie 2023, § 79). În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a subliniat că, de vreme ce legislativul a hotărât să acorde un drept care intră în câmpul de aplicare al unor articole din Constituție, **trebuie să se asigure beneficiul exercițiului acestuia** (a se vedea HCC nr. 3 din 18 ianuarie 2019, § 44). În baza celor menționate, **constat incidența articolelor 46 (dreptul la proprietate privată și protecția acesteia) și 47 (dreptul la asistență și protecție socială) din Constituție în prezenta cauză.**

5. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a notat că reducerea salariilor, indemnizațiilor, sporurilor și pensiilor poate fi justificată de **existența unei crize excepționale fără precedent** în istoria recentă a Greciei (a se vedea *Koufaki și ADEDY v. Grecia* (dec.), 7 mai 2013, § 37). Într-o altă cauză, Curtea Europeană a reținut că aplicarea contribuției extraordinare de solidaritate la pensii (*i.e.* reducerea cuantumului pensiei) a avut scopul de a diminua cheltuielile publice și s-a înscris într-un program mai amplu conceput de autoritățile naționale și omologii lor din Uniunea Europeană și Fondul Monetar Internațional să permită Portugaliei să asigure lichiditatea necesară pe termen scurt pentru bugetul de stat în vederea realizării redresării economice pe termen mediu. Astfel, această măsură a fost în mod clar de interes public și a fost **adoptată într-o situație economică extremă**, ca măsură tranzitorie (a se vedea *Da Silva Carvalho Rico v. Portugalia* (dec.), 1 septembrie 2015, §§ 39-40). De asemenea, Curtea a notat că reducerea temporară și progresivă a pensiilor poate fi justificată **dacă face parte dintr-un set mai larg de măsuri generale de austeritate**, care au fost determinate de un motiv obiectiv (a se vedea *Žegarac și alții v. Serbia* (dec.), 17 ianuarie 2023, § 98). În această cauză, reclamantii beneficiau de pensii pentru limită de vârstă, care, în conformitate cu Legea privind reducerea pensiilor, au fost reduse pentru perioada noiembrie 2014 - septembrie 2018. Autoritățile statului au explicat că pentru a reduce deficitul bugetar ridicat și pentru a menține sustenabilitatea financiară a sistemului de pensii, au trebuit să introducă **măsuri de austeritate permanente și temporare, inclusiv suspendarea temporară a indexării pensiilor și o reducere temporară a sumelor plătite pentru pensiile de stat și pentru salariile funcționarilor publici** (a se vedea *Žegarac și alții v. Serbia*, §§ 6-7).

6. În acest context, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că, de principiu, **micșorarea sumelor bănești achitate persoanelor poate avea loc doar în condițiile unei crize economico-financiare obiectiv existente și recunoscută la nivel oficial**, în cazul scăderii echitabile a plăților tuturor sau a majorității categoriilor de beneficiari, potrivit **principiului solidarității** (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 25 din 6 noiembrie 2014, § 109; HCC nr. 27 din 31 octombrie 2019, § 66).

7. În prezenta cauză, **nu constată recunoașterea la nivel oficial a existenței unei crize economico-financiare**. De asemenea, **nu constată existența unor măsuri de austeritate permanente sau temporare**, care ar include o **reducere a sumelor plătite atât pentru pensii, cât și pentru salariile funcționarilor publici**, ceea ce ar putea justifica ingerința în drepturile fundamentale invocate de autorii sesizărilor (a

se vedea § 4 *supra*).

8. În plus, ingerința în dreptul de proprietate privată trebuie să fie **proporțională în mod rezonabil cu scopul pe care îl urmărește**. Astfel, trebuie să se găsească un „echilibru corect” între exigențele interesului general al comunității și exigențele protecției drepturilor fundamentale ale individului. Echilibrul necesar va lipsi dacă persoana sau persoanele în cauză **trebuie să suporte o sarcină individuală excesivă** (*Căpățînă v. România*, 28 februarie 2023, § 45). Micșorarea sumelor bănești achitate persoanelor ar fi permisă cu condiția ca ea să **respecte o relație de proporționalitate rezonabilă** între interesul general al colectivității și interesul specific al beneficiarilor, în conformitate cu articolul 54 din Constituție. Această relație presupune **eliminarea riscurilor de vulnerabilitate a persoanelor** (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 27 din 31 octombrie 2019, § 66).

9. În cauza *Žegarac și alții v. Serbia* (dec.), 17 ianuarie 2023, **reducerea mărimii pensiilor a fost îndreptată**, în special, **către beneficiarii pensiilor mai mari**. Astfel, legea prevedea că pensiile lunare mai mici de 25.000 dinari (aproximativ 200 euro) **sunt scutite de reducere**; pensiile lunare între 25.000 dinari și 40.000 dinari au fost reduse cu 22% din suma ce depășește 25.000 dinari și pensiile lunare de peste 40.000 dinari au fost reduse cu încă 3% din suma ce depășește 40.000 dinari. Astfel, reducerea efectivă a pensiei a variat **de la 0% pentru pensiile care nu depășesc minimul** de 25.000 dinari până la **19,4% pentru cele mai mari pensii**. Potrivit Guvernului, **tratamentul diferențiat al anumitor categorii de pensionari s-a bazat pe principiul solidarității și justiției sociale**. Cei care beneficiau de pensii minime, pensii lunare care nu depășeau 25.000 dinari (puțin mai mare decât pragul de „risc de sărăcie”), au fost **scutiți de reducerea pensiei**, întrucât s-a considerat că cei care se încadrează în această categorie de pensionari **nu au putut contribui la depășirea crizei financiare, luptând ei înșiși pentru supraviețuire**. În acest context, niciunul dintre **reclamanți nu a demonstrat** (toți beneficiind de pensii mai mari de 40.000 dinari) că reducerea pensiei a fost de natură **să îi expună riscului de a avea mijloace de trai insuficiente sau că condițiile lor de viață s-au deteriorat în măsura în care riscau să scadă sub pragul de subzistență**. Prin urmare, Curtea a considerat că reclamanții nu au fost obligați să suporte o sarcină individuală excesivă și că ingerința reclamată în cauza examinată nu a afectat esența drepturilor lor la pensie (a se vedea §§ 7, 99, 101, 103).

10. O soluție similară, practic din aceleași considerente, a fost adoptată și în cauza *Aielli și alții v. Italia* (dec.), 10 iulie 2018. Curtea Europeană a reținut că efectele reformei mecanismului de indexare a pensiilor reclamanților (pensionari care primeau o pensie de peste trei ori mai mare decât pensia minimă de bază) **nu sunt de nivelul care ar putea să expună persoanele interesate unor dificultăți de subzistență** incompatibile cu articolul 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție. Prin urmare, Curtea a reținut că ingerința în discuție (*i. e.* aplicarea progresivă a blocării egalizării pensiilor **în funcție de quantumul acestora**), care avea drept obiectiv **să asigure redistribuirea mijloacelor financiare în favoarea pensiilor mai mici**, nu le-a impus reclamanților o sarcină excesivă (§§ 35, 36, 38, 41).

11. În prezenta cauză, **indexarea esențial diminuată a pensiilor** (*i.e.* 15%¹) **în raport cu rata inflației la sfârșitul anului 2022** (*i.e.* 30,2%²) **se aplică absolut tuturor beneficiarilor pensiilor** și doar în privința acelei părți din pensie care nu

¹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136108&lang=ro

² https://statistica.gov.md/ro/evolutia-preturilor-de-consum-in-republica-moldova-in-luna-decembrie-2022-si-in--9485_60264.html

depășește salariul mediu lunar pe economie prognozat pentru anul 2023 (*i.e.* 11 700 lei¹). Prin urmare, același coeficient de indexare de 15% (*i.e.* **de două ori mai mic decât rata inflației**) a fost aplicat, începând cu 1 aprilie 2023, atât în privința pensiilor minime (*e.g.* pensia minimă pentru limită de vârstă cu stagiul complet de cotizare – 2 278,80 lei; pensia minimă de dizabilitate severă – 1 709,10 lei²), cât și în privința pensiilor de 11 700 lei.

12. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că indexarea pensiei urmărește să asigure majorarea valorii pensiei în funcție de dinamica prețurilor la produsele și serviciile de bază, *e.g.* produse alimentare (pâine, legume, fructe ș.a.), mărfuri nealimentare (încălțăminte, îmbrăcăminte, medicamente ș.a.) și servicii (energia electrică, servicii comunale, transport de pasageri ș.a.). **Indexarea pensiei îi oferă persoanei protecție față de riscul devalorizării în timp a banilor și față de fluctuațiile economice care ar putea să influențeze nivelul său de trai.** Prin urmare, indexarea pensiei în baza Legii privind sistemul public de pensii urmărește să modifice valoarea pensiei în funcție de realitățile economice și să **păstreze puterea de cumpărare erodată de inflație** (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 147 din 15 noiembrie 2022, § 38). Astfel, valoarea unei pensii poate fi măsurată pe baza cantității de bunuri care pot fi achiziționate la o dată concretă. În funcție de fluctuațiile economice, **valoarea reală a pensiei se diminuează**, pentru că **scade cantitatea de mărfuri și servicii care pot fi procurate.** Pensiile sunt expuse în mod diferit la inflație, *i.e.* **cu cât pensia este mai mică, cu atât impactul inflației este mai mare.** Așadar, având în vedere acest fapt, **este rezonabil ca ajustările să fie aplicate în funcție de valoarea pensiei** (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 21 din 6 decembrie 2022, §§ 60, 69).

13. În prezenta cauză, *prima facie*, **norma contestată afectează esențial pensiile de un quantum mic. Diminuarea valorii pensiilor de un quantum mic ar putea să îi expună pe beneficiarii acestora riscului de a avea mijloace de trai insuficiente sau chiar să scadă sub pragul de subzistență**, fapt incompatibil cu prevederile art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană (a se vedea §§ 9-10 *supra*). Astfel, **beneficiarii pensiilor de o valoare mică ar suporta o sarcină individuală excesivă**, contrar principiului solidarității și justiției sociale (a se vedea §§ 6, 9 *supra*).

14. Așadar, în opinia mea, Curtea Constituțională trebuia să **declare sesizările nr. 13a/2023 și nr. 15a/2023 admisibile pentru examinare în fond și să verifice corespunderea articolului 13 din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 nr. 357 din 22 decembrie 2022 cu articolele 46, 47 și 54 din Constituție.**

Judecător al Curții Constituționale

Serghei ȚURCAN

26 octombrie 2023

¹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134822&lang=ro

² https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130505&lang=ro