



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII

**unor prevederi din Legea nr. 48 din 26 martie 2011
pentru modificarea și completarea unor acte legislative**

(Sesizarea nr. 10a/2011)

CHIȘINĂU
18 octombrie 2011

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, statuând în componența:

DI Alexandru TĂNASE, *președinte*,
Dna Valeria ȘTERBEȚ, *judcător-raportor*,
DI Victor PUȘCAȘ,
DI Petru RAILEAN,
Dna Elena SAFALERU, *judcători*,
cu participarea dnei Dina Musteață, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 18 aprilie 2011, înregistrată la aceeași dată,

Examinând sesizarea la 11 octombrie 2011 în ședință plenară publică,

Având în vedere actele și lucrările dosarului,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea deputaților în Parlament dnii Vladimir Voronin, Serghei Sîrbu, Iurie Muntean, Igor Dodon și Artur Reșetnicov, depusă la Curtea Constituțională la 18 aprilie 2011, în temeiul art.25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art.38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, în vederea exercitării controlului constituționalității prevederilor articolelor V, VII, X, XIX și XXX din Legea nr.48 din 26 martie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (M.O. nr.53/114, 2011).

2. Autorii sesizării pretind, în special, că modificările operate restrâng drepturile unor categorii de persoane, care au fost dobândite în mod licit și de care acestea au beneficiat o perioadă îndelungată de timp, considerându-le contrare art.1 alin.(3), art.7, art.15, art.16, art.18, art.43, art.46, art.47, art.54 și art.126 din Constituție, art.7 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, art.2 alin.(2) din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale și art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale.

3. Prin decizia Curții Constituționale din 4 mai 2011 sesizarea a fost declarată admisibilă.

4. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opiniile scrise ale Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Ministerului Economiei, Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Curții Supreme de Justiție, Procuraturii Generale, Academiei de Științe a Moldovei, Centrului pentru Drepturile Omului, Asociației obștești „Juriștii pentru Drepturile Omului”.

5. La ședința plenară publică a Curții a participat dl Serghei Sîrbu, unul dintre semnatarii sesizării. Parlamentul a fost reprezentat de dnii Victor Morgoci, șeful secției drept privat, șef-adjunct al Direcției juridice a Secretariatului Parlamentului, și Sergiu Chirică, consultant principal în sectorul legislație civilă, comercial-economică și de mediu în cadrul Direcției juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de dl Veaceslav Negruță, ministru al finanțelor, doamnele Valentina Buliga, ministru al muncii, protecției sociale și familiei, și Laura Grecu, șef al Direcției asigurări sociale a Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

6. Prevederile relevante ale Constituției (M.O. nr. 1/1, 1994) sunt următoarele:

Articolul 1 Statul Republica Moldova

„[...] (3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sînt garantate.”

Articolul 7 Constituția, Lege Supremă

„Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.”

Articolul 15 Universalitatea

„Cetățenii Republicii Moldova beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea.”

Articolul 16 Egalitatea

„1) Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

(2) 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.”

Articolul 18

Protecția cetățenilor Republicii Moldova

„ (1) Cetățenii Republicii Moldova beneficiază de protecția statului atât în țară, cât și în străinătate.

(2) Cetățenii Republicii Moldova nu pot fi extrădați sau expulzați din țară.”

Articolul 43

Dreptul la muncă și la protecția muncii

„ (1) Orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului.

(2) Salariații au dreptul la protecția muncii. Măsurile de protecție privesc securitatea și igiena muncii, regimul de muncă al femeilor și al tinerilor, instituirea unui salariu minim pe economie, repaosul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții grele, precum și alte situații specifice.

(3) Durata săptămânii de muncă este de cel mult 40 de ore.

(4) Dreptul la negocieri în materie de muncă și caracterul obligatoriu al convențiilor colective sînt garantate.”

Articolul 46

Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia

„ (1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sînt garantate.

(2) Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire.

(3) Avera dobândită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobândirii se prezumă.

(4) Bunurile destinate, folosite sau rezultate din infracțiuni ori contravenții pot fi confiscate numai în condițiile legii.

(5) Dreptul de proprietate privată obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului înconjurător și asigurarea bunei vecinătăți, precum și la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii, revin proprietarului.

(6) Dreptul la moștenire a proprietății private este garantat.”

Articolul 47

Dreptul la asistență și protecție socială

„ (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, îmbrăcăminte, 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 54

Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„ (1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

Articolul 126

Economia

„ (1) Economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă.

(2) Statul trebuie să asigure:

[...] g) sporirea numărului de locuri de muncă, crearea condițiilor pentru creșterea calității vieții;

[...]”

7. Prevederile relevante ale Legii nr.489-XIV din 8 iulie 1999 privind sistemul public de asigurări sociale (M.O. nr.1- 4/2, 2000) sunt următoarele:

Articolul 1

Noțiuni

„În sensul prezentei legi, următoarele noțiuni semnifică:

asigurări sociale – sistem de protecție socială a persoanelor asigurate, constând în acordarea de indemnizații, ajutoare, pensii, de prestații pentru prevenirea îmbolnăvirilor și recuperarea capacității de muncă și de alte prestații, prevăzute de legislație;

ajutor de deces – sumă de bani ce se acordă prin sistemul public de asigurări sociale în cazul încetării din viață a asiguratului sau a pensionarului; [...]”

Articolul 3

Principiile organizării și funcționării sistemului public de asigurări sociale

„Sistemul public de asigurări sociale (denumit în continuare sistem public) se organizează și funcționează având ca principii de bază:

- a) principiul unicității, potrivit căruia statul organizează și garantează sistemul public bazat pe aceleași norme de drept;
- b) principiul egalității, care asigură tuturor participanților la sistemul public – contribuabili și beneficiari – un tratament nediscriminatoriu în ceea ce privește drepturile și obligațiile prevăzute de lege;
- c) principiul solidarității sociale, inter și intragenerații, conform căruia participanții la sistemul public își asumă conștient și reciproc obligații și beneficiază de dreptul pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea riscurilor sociale prevăzute de lege;
- d) principiul obligativității, potrivit căruia persoanele fizice și juridice au, conform legii, obligația de a participa la sistemul public; drepturile de asigurări sociale se exercită corelativ îndeplinirii obligațiilor;
- e) 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;
- f) principiul repartiției, potrivit căruia fondurile de asigurări sociale realizate se redistribuie pentru plata obligațiilor ce revin sistemului public, conform legii;
- g) principiul autonomiei, potrivit căruia sistemul public se administrează de sine stătător, pe baza legii.”

Articolul 41

Categoriile de alte drepturi de asigurări sociale

„Asigurații din sistemul public au dreptul, în afară de pensie, la:

[...]

f) ajutor de deces.”

8. Prevederile relevante ale Legii nr.355-XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar (M.O. nr.35-38/148, 2006) sunt următoarele:

Articolul 38

„În cazurile în care, pentru unii salariați, după punerea în aplicare a prezentei legi, salariile de bază, incluzând sporurile și suplimentele, vor fi mai mici decât salariile de bază anterior în vigoare, incluzând sporurile și suplimentele, angajaților în cauză, pentru perioada de activitate în instituția bugetară respectivă în aceeași funcție sau într-o funcție mai avansată, li se va plăti diferența de salariu. Modul de calculare și de plată a diferenței de salariu se stabilește prin hotărâre de Guvern.”

9. Prevederile relevante ale Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158-XVI din 4 iulie 2008 (M.O. nr.230-232/840, 2008) sunt următoarele:

Articolul 1 Obiectul și scopul legii

- (1) Prezenta lege reglementează regimul general al funcției publice, statutul funcționarului public, raporturile juridice dintre funcționarii publici și autoritățile publice (în cele ce urmează – *raporturi de serviciu*), precum și alte raporturi ce decurg din acestea.
- (2) Scopul prezentei legi constă în asigurarea realizării unui serviciu public stabil, profesionist, imparțial, transparent și eficient în interesul societății și al statului.

Articolul 42 Garanțiile sociale

„[...]”

- (3) În cazul pensionării anticipate ori obținerii dreptului la pensie pentru limită de vârstă sau în cazul încetării raporturilor de serviciu, funcționarul public, la cererea lui scrisă, beneficiază, pentru fiecare an complet de activitate în serviciul public, de dreptul la o indemnizație unică în proporție de 50% din salariul funcției stabilit pe funcția deținută, iar funcționarul public salariat cu salariu lunar – în proporție de 50% din salariul lunar la momentul depunerii cererii în cauză. Acordarea indemnizației respective se consemnează în dosarul personal și în carnetul de muncă. În cazul în care funcționarul public a primit indemnizația unică în condițiile specificate în prezentul alineat și continuă să activeze în serviciul public sau în cazul reangajării în serviciul public, la încetarea raporturilor de serviciu sau în cazul pensionării în timpul exercitării funcției publice, indemnizația unică i se va acorda în mărimea cuvenită pentru anii compleți de activitate în serviciul public după perioada pentru care a fost achitată indemnizația unică anterioară.

[...]”

Articolul 69¹

„Persoana care a deținut statutul de funcționar public, dar nu s-a folosit de dreptul la indemnizația unică specificată la art.42 alin.(3) din motivul că funcția deținută, pe parcursul exercitării acesteia, a devenit funcție de demnitate publică, beneficiază de indemnizația unică menționată la încetarea mandatului sau la pensionare în perioada exercitării mandatului. Indemnizația respectivă se acordă la cererea în scris a persoanei ce exercită funcție de demnitate publică și se consemnează în carnetul de muncă.”

10. Prevederile relevante ale Declarației Universale a Drepturilor Omului, adoptată la New York la 10 decembrie 1948, la care Republica Moldova a aderat prin Hotărârea nr. 217-XII din 28 iulie 1990 (Veștile nr.8/233, 1990):

Articolul 7

„Toți oamenii sunt egali în fața legii și au dreptul fără deosebire la o protecție egală a legii. Toți oamenii au dreptul la o protecție egală împotriva oricărei discriminări care ar încălca prezenta Declarație și împotriva oricărei provocări la o astfel de discriminare.”

Articolul 25

„1. Orice persoană are dreptul la un nivel de viață corespunzător asigurării sănătății sale, bunăstării proprii și a familiei, cuprinzând hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare, are dreptul la asigurare în caz de șomaj, de boală, de invaliditate, văduvie, bătrânețe sau în alte cazuri de pierdere a mijloacelor de subsistență ca urmare a unor împrejurări independente de voința sa.

[...]”

11. Prevederile relevante ale Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, adoptat la New York la 16 decembrie 1966 și ratificat de Republica Moldova prin Hotărârea nr. 217-XII din 28 iulie 1990 (Veștile nr.8/233, 1990):

Articolul 2

„[...]”

2. Statele părți la prezentul Pact se angajează să garanteze că drepturile enunțate în el vor fi exercitate fără nici o discriminare întemeiată pe rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau pe orice altă împrejurare.

[...]”

12. Prevederile relevante ale Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, amendată prin protocoalele adiționale la această convenție (încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950 și ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298-XIII din 24 iulie 1997, M.O. nr.54-55/502, 1997), în continuare – “*Convenția Europeană*”, sunt următoarele:

Articolul 1 din Protocolul adițional nr.1 la Convenție Protecția proprietății

„Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional.

Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului Statelor de a adopta legile pe care le consideră necesare reglementării folosirii bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții, sau a amenzilor.”

ÎN DREPT

13. La 26 martie 2011 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr.48 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. Prin prevederile legii au fost expuse în redacție nouă:

- alineatul (3) art. 59 din Legea 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:

„În cazul încetării din viață a pensionarului, familiei sau persoanei care dovedește că a suportat cheltuielile ocazionate de deces i se plătește un ajutor de deces în cuantum echivalent cu cel stabilit anual prin legea bugetului asigurărilor sociale de stat”.
(art.V din Legea nr.48 din 26 martie 2011);

- alineatul (4) art. 33 din Legea cu privire la statutul judecătorului nr.544-XIII din 20 iulie 1995:

„În caz de deces al judecătorului demisionat sau pensionat, familiei lui sau persoanei care dovedește că a suportat cheltuielile ocazionate de deces i se plătește un ajutor de deces în cuantum echivalent cu cel stabilit anual prin legea bugetului asigurărilor sociale de stat”. **(art.VII din Legea nr. 48 din 26 martie 2011);**

- alineatul (1) art.45 din Legea serviciului în organele vamale nr.1150-XIV din 20 iulie 2000:

„În cazul eliberării din serviciu în legătură cu ieșirea la pensie și în temeiul art.43 alin.(2) lit.c), d) și f), colaboratorul vamal primește o indemnizație unică conform prevederilor art.42 alin.(3) din Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public”;

- s-a completat cu alineatul (1¹) articolul 45 din Legea serviciului în organele vamale nr.1150-XIV din 20 iulie 2000:

„În cazul eliberării din serviciu în temeiul art.43 alin.(2) lit.e), colaboratorul vamal primește indemnizațiile prevăzute la art.42 alin.(6) din Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public”. **(art.XIX din Legea nr. 48 din 26 martie 2011);**

- au fost abrogate:

- alineatul (10) al art. 27 din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii nr.947-XIII din 19 iulie 1996 **(art.X din Legea nr. 48 din 26 martie 2011)** și

- alineatul (6) al art. 65 din Legea privind statutul ofițerului de informații și securitate nr.170-XVI din 19 iulie 2007 (*art.XXX din Legea nr. 48 din 26 martie 2011*).

14. Autorii sesizării consideră că, expunând într-o nouă redacție alin.(3) art.59 din Legea asigurării cu pensii a militarilor și a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne, alin.(4) art.33 din Legea cu privire la statutul judecătorului și abrogând alin.(6) al art.65 din Legea privind statutul ofițerului de informații și securitate, Parlamentul a redus esențial și absolut nejustificat cuantumul ajutorului de deces, iar prin alin.(1) și alin.(1¹) ale art.45 din Legea serviciului în organele vamale, care stipulează condiții noi privind stabilirea și plata indemnizației de eliberare din serviciu, inclusiv în legătură cu pensionarea, a diminuat protecția socială a acestor categorii de persoane, statuată prin prevederile legale anterioare.

15. În sesizare se menționează de asemenea că prin abrogarea alin.(10) al art.27 din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii au fost excluși din categoria de magistrați, cu toate drepturile salariale și garanțiile sociale respective, șeful aparatului Consiliului Superior al Magistraturii și alți funcționari.

16. Analizând obiectul sesizării prin prisma dispozițiilor constituționale, normelor actelor internaționale privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legislației naționale, Curtea Constituțională reține următoarele.

17. Curtea relevă faptul că articolele 16 și 54 din Constituție nu au o semnificație autonomă și urmează a fi examinate prin raportare la un drept fundamental garantat de Constituție. Prin urmare, având în vedere argumentele autorilor sesizării, Curtea va examina pretinsa încălcare a articolului 46 combinat cu articolul 54 din Constituție, încălcarea articolului 47 combinat cu articolul 16 din Constituție, iar încălcarea articolului 43 din Constituție separat.

I. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 46 COMBINAT CU ARTICOLUL 54 DIN CONSTITUȚIE

18. În ședința publică a Curții, în argumentarea sesizării semnatarul acesteia a pledat pentru includerea ajutorului de deces și a indemnizației unice pentru eliberarea din funcție în câmpul garanțiilor dreptului de proprietate, consacrat de articolul 46 din Constituție și articolul 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană.

19. Autorii sesizării pretind că normele privind reducerea ajutorului de deces și a indemnizației unice pentru eliberarea din funcție, supuse

controlului constituționalității, încalcă articolul 46 din Constituție, care prevede următoarele:

„(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sînt garantate.

(2) Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire.”

A. Argumentele autorilor sesizării

20. Autorii sesizării consideră că norma articolului 46 din Constituție urmează a fi aplicată în coroborare cu prevederile articolului 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană, care garantează dreptul de proprietate, și jurisprudența Curții Europene în domeniu.

21. Potrivit autorilor sesizării, în lumina Hotărârii Curții Constituționale nr. 15 din 13 septembrie 2011 pentru controlul constituționalității articolului 18 alin. (3) din Legea nr. 152-XVI din 8 iunie 2006 privind Institutul Național al Justiției și jurisprudenței Curții Europene, ajutorul de deces și indemnizația unică pentru eliberarea din funcție constituie „bunuri” în sensul articolului 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană.

22. Ei susțin că în momentul angajării în funcție persoanele dobîndesc o „speranță legitimă” și rezonabilă cu privire la obținerea prestațiilor sociale prevăzute de legislație, acestea fiind astfel un „bun” în sensul dreptului protejat de articolul 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană.

23. În acest context, potrivit autorilor sesizării, micșorarea cuantumului acestor prestații sociale constituie o restrângere nejustificată a dreptului de proprietate.

24. De asemenea, autorii sesizării susțin că această situație este contrară principiului garantării drepturilor deja dobîndite, consacrat de teoria generală a dreptului, de actele juridice naționale și internaționale.

B. Argumentele autorităților

25. În ședința publică a Curții, reprezentanții Guvernului au pledat pentru excluderea ajutorului de deces și a indemnizației unice pentru eliberarea din funcție din câmpul de aplicare a garanțiilor articolului 46 din Constituție și articolului 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană, invocînd în acest sens faptul că aceste prestații sociale au un caracter unic și nu au la bază principiul contributivității.

26. În același timp, reprezentanții Guvernului au motivat modificările operate, ce au antrenat diminuarea prestațiilor sociale litigioase, prin

necesitatea unificării sistemului de protecție socială și a asigurării egalității tuturor contribuabililor și beneficiarilor.

C. Aprecierea Curții

27. În viziunea Curții, este incontestabil faptul că dreptul de proprietate, garantat de articolul 46 din Constituție, reprezintă, în substanță, dreptul persoanei la respectarea bunurilor sale, mobile și imobile.

28. Urmând practica sa anterioară (a se vedea Hotărârea nr. 15 din 13 septembrie 2011, menționată *supra*), Curtea va aplica raționamentele degajate din jurisprudența sa și din cea a Curții Europene în acest domeniu.

29. În acest context, Curtea Constituțională reține că drepturile care decurg din sistemele de protecție socială, deși nu sunt menționate expres în Convenția Europeană, intră totuși în domeniul său de aplicare, protecția socială fiind percepută în accepțiunea sa largă, cuprinzând asistența socială și cea medicală.

30. Curtea Constituțională reține 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.

31. 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:

„[...] 54. Atunci când 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 generând un interes patrimonial ce ține de domeniul de aplicare al articolului 1 din Protocolul nr. 1 pentru persoanele care îndeplinesc cerințele sale.[...]”

32. Curtea reține că, în lumina jurisprudenței Curții Europene, articolul 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană se aplică fără a fi nevoie să se bazeze exclusiv pe relația între alocarea prestațiilor sociale și obligația de a plăti impozite sau alte contribuții (a se vedea, *inter alia*, *Gaygusuz v. Austria*, Hotărârea din 16 septembrie 1996, *Willis v. Marea Britanie*, Hotărârea din 11 iunie 2002, *Stec și alții v. Marea Britanie*, menționată *supra*).

33. Prin urmare, Curtea Constituțională consideră că dreptul la ajutorul de deces sau la indemnizația unică pentru eliberarea din funcție, fiind prevăzut de legislație, constituie un drept de proprietate în sensul articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană și, implicit, în sensul articolului 46 din Constituție.

34. În același timp, Curtea recunoaște că protecția materială a acestor drepturi este foarte complexă, pentru că statele beneficiază în acest domeniu de o anumită marjă de apreciere și pentru că există riscul de a le impune obligații pe care nu le-au ales.

35. Curtea Constituțională observă că în acest sens Curtea Europeană în jurisprudența sa a menționat că dezvoltarea drepturilor economice și sociale depinde în mare măsură de situația fiecărui stat, în special de finanțele lui, dar, pe de altă parte, Convenția trebuie să fie citită în lumina condițiilor de viață de astăzi (a se vedea *Marckx v. Belgia*, Hotărârea din 13 iunie 1979; *Airey v. Irlanda*, Hotărârea din 9 octombrie 1979).

36. Curtea reține că, în această ordine de idei, Curtea Europeană a statuat că articolul 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană nu poate fi interpretat ca acordând dreptul la o prestație de o valoare determinată (a se vedea *Federspev v. Italia*, decizia din 6 septembrie 1995).

37. Pe de altă parte, Curtea subliniază că marja de apreciere de care dispun statele presupune faptul că autoritățile naționale sunt mai în măsură să aprecieze unele situații și pot adopta acțiuni prin care s-ar limita drepturile garantate, dar respectând întotdeauna principiile legalității, proporționalității și legitimității scopului urmărit. În acest context, Curtea consideră că invocarea crizei economice sau a dificultăților financiare pentru restrângerea drepturilor și libertăților fundamentale este inadmisibilă.

38. Curtea este gata să accepte, în acest caz particular, argumentul Guvernului că ingerința în exercitarea dreptului de proprietate, ca rezultat al micșorării cuantumului prestațiilor sociale, servește interesului general de asigurare a coerenței sistemului de protecție socială.

39. În același timp, Curtea notează că măsura de restrângere a unor drepturi trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și să nu aducă atingere existenței dreptului sau a libertății.

40. În acest context, Curtea reține că persoanele care cad sub incidența normelor contestate nu au fost private de prestațiile sociale litigioase, ci vor suporta o **diminuare** a cuantumului acestora, deși nu ca o consecință a schimbării situației lor personale, ci ca urmare a amendamentelor legislative. Astfel, normele menționate nu au ca efect suprimarea acestor drepturi.

41. De asemenea, Curtea observă că, în circumstanțele cauzei, această diminuare nu afectează mijloacele de subzistență ale persoanelor și nu le impune o povară excesivă și disproporționată în raport cu interesele legitime ale colectivității invocate de autorități (a se vedea, *per a contrario*, *Kjartan Asmundsson v. Islanda*, Hotărârea din 12 octombrie 2004).

42. Din motivele menționate, Curtea consideră că normele contestate sunt compatibile cu protecția proprietății garantată de articolul 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană și, implicit, de articolul 46 din Constituție.

43. Având în vedere constatările de mai sus, Curtea nu consideră necesar să examineze pretențiile autorilor sesizării sub aspectul principiului garantării drepturilor deja dobândite.

II. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 47 DIN CONSTITUȚIE COMBINAT CU ARTICOLUL 16 DIN CONSTITUȚIE

44. Potrivit 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, îmbrăcăminte, 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.”

45. Conform articolului 16 din Constituție:

„respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului, 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.”

46. Curtea reține că 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, consfințite de art.3 din Legea privind sistemul public de asigurări sociale.

47. 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).

48. Cu referire la obiectul sesizării, Curtea reține că ajutorul de deces face parte din categoria altor prestații de asigurări sociale (art.41 din Legea

privind sistemul public de asigurări sociale). Potrivit legii, ajutor de deces este suma de bani ce se acordă prin sistemul public de asigurări sociale în cazul încetării din viață a asiguratului sau a pensionarului (art.1).

49. Prestațiile de asigurări sociale sunt plătite asiguratului din fondul de asigurări sociale, având drept bază principiile enunțate mai sus.

50. Curtea apreciază că prin modificările operate în Legea asigurării cu pensii a militarilor și a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne nr.1544-XII din 23.06.1993, Legea cu privire la statutul judecătorului nr.544-XIII din 20.07.1995 și Legea privind statutul ofițerului de informații și securitate nr.170-XVI din 19 iulie 2007 legislatorul a echivalat toate categoriile de beneficiari ai ajutorului de deces și ai indemnizației unice pentru eliberarea din funcție din sistemul public de asigurări sociale.

51. Astfel, Parlamentul a asigurat respectarea principiilor egalității și unicității statuate în Legea privind sistemul public de asigurări sociale. Ca urmare a modificărilor operate, cuantumul ajutorului de deces pentru categoriile respective de persoane se va stabili anual prin Legea bugetului asigurărilor sociale de stat.

52. În același timp, Curtea menționează că acordarea indemnizației unice pentru eliberarea din serviciu pentru anumite categorii de salariați, neavând ca temei contribuția acestora la sistemul public de asigurări sociale, ține de politica statului în domeniul protecției sociale. Noile prevederi legale urmăresc asigurarea și respectarea principiului echității în raport cu toate categoriile de salariați din sectorul public prin aplicarea condițiilor egale privind acordarea indemnizației unice la eliberarea din serviciu conform dreptului obținut, fiind plătită de la bugetul de stat. Aceasta va fi stabilită potrivit regulilor aplicabile tuturor funcționarilor publici.

53. Curtea menționează că atât ajutorul de deces, cât și indemnizația unică la eliberarea din serviciu fac parte din sistemul de măsuri statale de protecție socială, deși sursa de finanțare este diferită.

54. Din aceste motive și având în vedere cele expuse la paragrafele 20-43 *supra*, Curtea consideră că normele contestate sunt compatibile cu dreptul la asistență și protecție socială, garantat de articolul 47 din Constituție, și cu principiul egalității tuturor în fața legii, garantat de articolul 16 din Constituție.

III. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 43 DIN CONSTITUȚIE

a) Cu privire la beneficiarii ajutorului de deces și indemnizației unice pentru eliberarea din funcție

55. Potrivit articolului 43 din Constituție:

„ (1) Orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului.”

Curtea consideră că în situația persoanelor beneficiare de ajutorul de deces și de indemnizația unică pentru eliberarea din funcție dreptul la muncă este deja epuizat, deoarece acestora, prin definiție, le-a fost deja garantat dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului.

b) Excluderea alin.(10) din art.27 al Legii cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii nr.947-XIII din 19 iulie 1996

56. Curtea reține că alin.(10) al art.27 din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii prevedea:

„[...] șeful aparatului Consiliului Superior al Magistraturii, șeful secției cadre și specialiștii principali, care au calitatea de magistrat, sînt salarizați la nivelul stabilit pentru judecătorii de la curțile de apel în condițiile Legii cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, cu adaosurile pentru gradele de calificare.”

57. În acest context Curtea relevă că abrogarea alin.(10) al art.27 din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, fiind de ordin tehnico-juridic, are drept scop instituirea unui echilibru între norme și nu afectează drepturile dobândite anterior conform art.24¹ din Legea cu privire la statutul judecătorului nr.544-XIII din 20 iulie 1995, ce garantează drepturile judecătorilor și magistraților.

58. Potrivit art. 27 din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, asigurarea activității Consiliului Superior al Magistraturii se realizează de către aparatul său. Consiliul Superior al Magistraturii, prin hotărârea sa, numește șeful aparatului consiliului, șeful și colaboratorii secției justiție și cadre, persoanele menționate care nu au calitatea de magistrat au statutul de funcționar public.

59. Menționăm că prin hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii, potrivit art.24¹ din Legea cu privire la statutul judecătorului:

«[...] (2) Judecătorul poate fi detașat din funcție, cu consimțământul său,[...] în scopul îndeplinirii unei funcții în cadrul aparatului Consiliului Superior al Magistraturii [...] pe un termen de până la 18 luni, care poate fi prelungit cu cel mult 18 luni.[...]»

60. În condițiile specificate mai sus, judecătorului detașat i se menține statutul de judecător și salariul mediu anterior pentru întreaga perioadă de activitate în cadrul aparatului Consiliului Superior al Magistraturii. Perioada de activitate se include în vechimea în muncă în calitate de judecător. La expirarea termenului pentru care judecătorul a fost detașat din funcție prin hotărâre a Consiliului Superior al Magistraturii, acestuia i se acordă funcția anterioară de judecător pe care a deținut-o până la detașare sau, cu consimțământul său, i se acordă o altă funcție de judecător echivalentă.

61. Articolul 3 din Legea cu privire la statutul judecătorului prevede că judecătorii din toate instanțele judecătorești din țară și de la instanțele judecătorești internaționale, inclusiv judecătorii de instrucție, au calitatea de magistrat și fac parte din corpul magistraților. Prin urmare, și judecătorii detașați în aparatul Consiliului Superior al Magistraturii au calitatea de magistrat și fac parte din corpul magistraților.

62. Personalul din cadrul aparatului Consiliului Superior al Magistraturii, care nu cade sub incidența art.24¹ din Legea nr.544-XIII din 20 iulie 1995, beneficiază de garanțiile stabilite la art.69 lit.b) din Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și la art.38 din Legea nr.355-XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, care prevăd următoarele:

- persoanele care au deținut statutul de funcționar public în condițiile Legii serviciului public nr.443-XIII din 4 mai 1995 vor fi salarizate în cuantum nu mai mic decât cel primit în decursul exercitării funcției publice până la punerea în aplicare a prezentei legi, precum și vor beneficia de garanțiile sociale specificate la art.42 din Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 pe perioada exercitării aceluiași activități în cadrul autorității publice respective;

- în cazurile în care, pentru unii salariați, după punerea în aplicare a Legii nr.355-XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, salariile de bază, incluzând sporurile și suplimentele, vor fi mai mici decât salariile de bază anterior în vigoare, incluzând sporurile și suplimentele, angajaților în cauză, pentru perioada de activitate în instituția bugetară respectivă în aceeași funcție sau într-o funcție mai avansată, li se va plăti diferența de salariu.

63. Astfel, personalul din cadrul aparatului Consiliului Superior al Magistraturii nu este lipsit de drepturile dobândite anterior în mod licit.

64. Prevederile Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public se aplică funcționarilor publici din autoritățile publice specificate în anexa nr.1. Aparatul Consiliului Superior al Magistraturii face parte din autoritățile publice care cad sub incidența Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și este inclus în anexa nr.1 la această lege.

65. Curtea menționează că scopul amendamentelor la Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii rezidă în necesitatea respectării principiilor oportunității, coerenței, consecvenței și echilibrului între reglementările concurente, precum și a principiilor consecutivității, stabilității și predictabilității normelor juridice.

66. În această ordine de idei, în anexa nr.4 la Legea nr.355-XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar sînt stabilite grilele de salarizare pentru funcționari publici din cadrul Aparatului Consiliului Superior al Magistraturii, care diferă esențial de normele de salarizare pentru categoriile respective de funcționari care erau prevăzute de alin.(10) art.27 din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii.

67. Curtea reține că a fost exclusă colizia dintre norme, care făcea dificilă aplicarea acestora. Mai mult ca atât, alin.(5) art.35 din Legea nr.355-XVI din 23 decembrie 2005 prevede că, odată cu intrarea în vigoare a legii, se interzice includerea în oricare acte legislative a prevederilor ce țin de salarizarea personalului unităților bugetare. Prin abrogarea alin.(10) al art.27 din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii s-a urmărit aducerea în concordanță a normelor care reglementează aceleași raporturi juridice.

68. Prevederile supuse controlului constituționalității sînt obiective, rezonabile și nediscriminatorii, fiind determinate de necesitatea corelării prevederilor referitoare la salarizarea funcționarilor din aparatul Consiliului Superior al Magistraturii cu cele ale Legii cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, în vederea respectării principiului echității pentru toate categoriile de salariați din serviciul public.

69. Având în vedere cele relatate, Curtea apreciază că modificările operate în Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii nu contravin dispozițiilor constituționale.

70. În argumentarea sesizării autorii invocă mai multe hotărâri ale Curții Constituționale. Curtea a analizat aceste hotărâri și a ajuns la concluzia că argumentele aduse în hotărârile respective nu au relevanță pentru obiectul sesizării și nu pot servi drept temei pentru a declara neconstituționale prevederile contestate ale Legii nr.48 din 26 martie 2011.

Pentru motivele arătate, în temeiul art.140 din Constituție, art.26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.6, art.61, art.62 lit.a) și art.68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

H O T Ă R Ă Ș T E :

1. *Se declară constituționale* prevederile articolelor V, VII, X, XIX și XXX din Legea nr. 48 din 26 martie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

2. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Alexandru TĂNASE

*Chișinău, 18 octombrie 2011
HCC nr. 19
Dosarul nr. 10a/2011*