



La Nr.

Nr. 04-1/9
din _____



Curtea Constituțională a Republicii Moldova

**str. Alexandru Lăpușneanu nr. 28 Chișinău
MD 2004, Republica Moldova**

SESIZARE

**prezentată în conformitate cu art.25 lit. i) din Legea nr.317-XIII din 13
decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională, art.38 alin.(1) lit. i) și
art.39 din Codul jurisdicției Constituționale nr.502-XIII din 16 iunie 1995 și
art.26 din Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) nr.52 din
03.04.2014**

I. AUTORUL SESIZĂRII

1. Mihail COTOROBAI, Avocatul Poporului (Ombudsmanul)
2. Tel. 022 234 800
3. Sfatul Țării 16, mun. Chisinău

II. OBIECTUL SESIZĂRII

Exercitarea controlului constituționalității prevederilor art. 60 din Legea nr. 1544/1993 asigurării cu pensii a militarilor și a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne și din cadrul Inspectoratului General de Carabinieri.

Normele contestate sunt expuse în următoarea redacție:

Articolul 60. Plata pensiei la plecare în străinătate

- (1) Nu se stabilesc pensii militarilor, persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne, precum și funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare, și din cadrul Inspectoratului General de Carabinieri și nici familiilor acestora care au plecat în străinătate pentru domiciliere permanentă.
- (2) Pensiile stabilite persoanelor indicate la alin.(1) înainte de a pleca în străinătate pentru domiciliere permanentă li se plătesc anticipat pe 6 luni, începând cu luna următoare celei în care beneficiarul a fost scos din evidență în localitatea de domiciliu, cu sistarea pensiei pe toată perioada aflării pensionarului peste hotare.

III. ARGUMENTELE ÎN SUSȚINEREA NECONSTITUȚIONALITĂȚII NORMELOR CONTESTATE

Avocatul Poporului a fost sesizat de către o persoană care solicită intervenția în soluționarea problemei legate de transferul pensiei sale (fost militar) din Republica Moldova în România.

În cadrul examinării pretențiilor invocate, Avocatul Poporului a constatat că interdicția stabilirii/transferului pensiei peste hotare este prevăzută de art.60 din Legea nr. 1544/1993 asigurării cu pensii a militarilor și a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne și din cadrul Inspectoratului General de Carabinieri.

Conform art.60 din Legea nr. 1544/1993:„(7/ Nu se stabilesc pensii militarilor, persoanelor din coipul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne, precum și funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare, și din cadrul Inspectoratului General de Carabinieri și nici familiilor acestora care au plecat în străinătate pentru domiciliere permanentă.”

Propunerea Avocatului Poporului adresată Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale de a exclude prevederea prin care se restricționează dreptul la pensie pentru persoanele care cad sub incidența Legii nr. 1544/1993, în cazul în care pleacă în străinătate pentru domiciliere permanentă, nu a fost susținută. Avocatul Poporului nu consideră justificate și plauzibile argumentele aduse de Ministerul în cauză, precum că modificarea art. 60 din Legea nr. 1544/1993 necesită mijloace financiare suplimentare în bugetul public național. Or, în condițiile în care persoanele, care întrunesc condițiile stabilite de Legea nr. 1544/1993 și rămân să locuiască pe teritoriul Republicii Moldova li se stabilește și achită pensia respectivă, mijloacele financiare în acest scop fiind planificate /pronozate. Iar o justificare obiectivă pentru diferența de tratament în aceste cazuri nu se desprinde din răspunsul oferit Avocatului Poporului de către ministerul vizat.

Între timp, aceeași problemă a fost abordată într-o altă adresare parvenită de la un fost colaborator al organelor afacerilor interne care, de asemenea, s-a plâns pe faptul că organele de asigurării sociale i-a suspendat plata pensiei pentru vechime în muncă, stabilită în temeiul Legii nr. 1544/1993 de către, deoarece s-a stabilit cu traiul în Republica Federală Germania.

Avocatul Poporului constată că dispozițiile similare cu privire la plata pensiei persoanei asigurate care și-a stabilit domiciliul în străinătate din Legea nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii au constituit obiectul examinării de către Curtea Constituțională. Respectiv, prin Hotărârea nr. 10 din 8 mai 2018 a Curții Constituționale prevederile care instituiau interdicții de plată a pensiei asiguraților domiciliați în străinătate au fost declarate neconstituționale¹.

Curtea Constituțională a menționat că articolele 2 și 36 din Legea nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii fac dependentă plata pensiei de locul de domiciliu al persoanelor, fapt care poate conduce la situații în care anumite persoane care au muncit în Republica Moldova și care au contribuit la sistemul de asigurări sociale prin plățile lor sunt private de pensie în întregime, din simplul motiv că nu își mai au domiciliul în Republica Moldova. Mai mult, ele și-ar putea primi din nou pensia dacă s-ar întoarce în Republica Moldova. Curtea observă că această categorie de persoane se află într-o situație similară în mod relevant cu cea a pensionarilor care își au domiciliul în Republica Moldova (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Pichkur v. Ucraina*, §51).

De asemenea, în Hotărârea prenotată se face trimitere și la jurisprudența Curții Constituționale a României, care a stabilit prin Decizia nr. 69 din 22 mai 1996 că prevederile legale conform cărora plata pensiei și a celorlalte drepturi aferente se suspendă în perioada în care pensionarul are domiciliul stabilit pe teritoriul altei țări sunt contrare Constituției. Curtea Constituțională a României a reținut că aceste prevederi conțineau „o evidentă discriminare, privându-l de drepturile câștigate prin muncă și contribuție de o viață pe cetățeanul român care dorește să-și stabilească

¹Articolul 2 alin.(1) și articolul 36 alin.(1) din Legea nr.156 din 14.10.1998 privind sistemul public de pensii

domiciliul în altă țară și, în același timp, aduce atingere drepturilor fundamentale ce se referă la pensie și la libera circulație, fără a exista vreunul dintre cazurile limitative prevăzute de Constituție, în care exercițiul unor drepturi poate fi restrâns". În Decizia sa, Curtea Constituțională a României a reținut că sunt încălcate prevederile constituționale privitoare la libera circulație care îi asigură fiecărui cetățean dreptul de a emigra și de a reveni în țară.

Prin urmare, Curtea a concluzionat că persoanele care beneficiază de plata pensiilor în Republica Moldova trebuie să se bucure în continuare de acestea, chiar dacă își schimbă locul de domiciliu în afara țării.

În aceeași ordine de idei, Avocatul Poporului consideră că tratamentul diferențiat al persoanelor care nu își au domiciliul în Republica Moldova, în comparație cu cele care își au domiciliul în Republica Moldova, în materie de stabilire și plată a pensiilor în conformitate cu prevederile Legii nr.1 544/1993, contravin articolelor 46 și 47, coroborate cu articolul 16 și 54 din Constituție.

Articolul 46 alin.(1) din Constituție stabilește că dreptul de proprietate privată și creanțele asupra statului sunt garantate, iar articolul 47 alin.(2) din Constituție le garantează cetățenilor 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.

Aceste drepturi sunt interdependente și nu trebuie asigurate fiecare în mod diferit, fără o justificare obiectivă și rezonabilă, în cazul persoanelor aflate în situații similare în mod relevant.

Tratamentele diferențiate sunt discriminatorii dacă nu au o justificare obiectivă și rezonabilă, adică dacă nu urmăresc un scop legitim sau dacă nu există o relație rezonabilă de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit pentru a fi realizat“.

În jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului a fost soluționată o cauză cu același obiect (*cauza Pichkur v. Ucraina, 7 noiembrie 2013*). Reclamantul din acest caz lucrase timp de 40 de ani în Ucraina, după care a emigrat în Germania. Autoritățile ucrainene au decis anularea pensiei sale, după ce au aflat că acesta nu mai este rezident al Ucrainei. Decizia autorităților s-a bazat pe prevederile Legii privind pensia generală de stat, care interzicea plata pensiilor către cetățenii nerezidenți.

Curtea a constatat că interesele reclamantului s-au încadrat în domeniul de aplicare al articolului 1 din Protocolul nr. 1, ceea ce a fost suficient pentru a face aplicabil articolul 14 din Convenție.

Cu privire la incidența dreptului de proprietate, Curtea subliniază că legea care acordă plata unui beneficiu social ca pe un drept, indiferent dacă sub condiția plății anterioare de contribuții, trebuie considerată ca generând un interes legat de proprietate.²

²Cauza Van Raalte v. Olanda, 21 februarie 1997, §39

În cauza *Stec și alții împotriva Regatului Unit*, 2006, CtEDO a stabilit ca art. 1 din Protocolul 1 adițional la Convenție nu vizează un drept de a dobândi proprietatea în sistemul regimului de securitate socială. Este la libera apreciere a statului de a decide cu privire la aplicarea oricărui regim de securitate socială sau de a alege tipul sau cuantumul beneficiilor pe care le acordă în oricare dintre aceste regimuri. Singura condiție impusă statelor este aceea de a respecta art. 14 din Convenție privind nediscriminarea.

Având în vedere jurisprudența enunțată supra, asemenea efecte, în accepțiunea Curții Europene, constituie o ingerință în exercitarea dreptului de proprietate garantat de art. 1 din Protocolul nr. 1 la CEDO.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reiterat că dreptul de proprietate nu este unul absolut și poate fi supus unor limitări. Cu toate acestea, *o restrângere a drepturilor relative garantate de Constituție trebuie să fie prevăzută de lege, să fie necesară în interesele menționate la art. 54 alin. (2) din Legea fundamentală, să fie proporțională cu situația care a determinat-o și să nu aducă atingere substanței dreptului de proprietate, altfel spus - să servească unui interes public legitim.* Totodată, **trebuie să existe un raport rezonabil de proporționalitate** între mijloacele folosite și scopul urmărit prin orice măsură de natură a priva o persoană de proprietatea sa (*James și alții v. Regatul Unit, hotărârea din 21 februarie 1986*)³. În mod similar, în deciziile sale anterioare, Curtea Constituțională a stabilit: „*la punerea în aplicare a dispozițiilor constituționale ce garantează drepturile sociale, legiuitorul trebuie să respecte articolul 54 alin. (4) din Constituție, care prevede că, la angajarea dispozițiilor referitoare la restrângerea drepturilor și a libertăților fundamentale, existența și substanța acestor drepturi și libertăți trebuie să fie păstrată*”⁴.

Raportând normele contestate la prevederile art. 54 din Constituție, conchidem că **limitările stabilite prin normele contestate nu vin în protejarea unui interes public general** în sensul art.54 alin.(2) din Constituție, **sunt disproporționate și aduc atingere atât dreptului de proprietate cât și dreptului la asistență și protecție socială.**

Avocatul Poporului accentuează că modul în care cetățenii își exercită dreptul de a primi pensii pe baza muncii și a legislației determinate nu trebuie să împiedice exercitarea altor drepturi și libertăți garantate de Constituție, în special dreptul fiecăruia de a-și alege locul de reședință și de a părăsi teritoriul Statului. Prin urmare, limitările existente în normele contestate în stabilirea dreptului la pensie, în funcție de locul de trai, nu le considerăm justificate, deoarece nu **influențează**, respectiv, **nu sunt necesare pentru scopurile enunțate în alin. (2) al art. 54 din Constituție.**

³Hotărârea Curții Constituționale nr. 19 din 19.07.2016, § 68, § 53.

⁴Hotărârea Curții Constituționale nr.5 din 10 aprilie 2012, § 25.

Cu referire la acest aspect, putem conchide că normele contestate reprezintă în sine o ingerință contrară prevederilor art. 54 din Constituție, în realizarea dreptului la protecție socială a persoanelor, care întrunesc condițiile de stabilire a pensiei conform Legii nr. 1544/1993, dar își stabilesc locul de trai în străinătate.

Relevante în acest context considerăm constatările Curții Constituționale care subliniază ”că dreptul la pensie (tratat ca un drept de proprietate în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană) nu poate fi privit doar ca un drept subiectiv civil, ci, în primul rând, acesta face parte din domeniul raporturilor de protecție socială, și prin natura lor social-juridică primară, pensiile sunt sursa principală și permanentă de subzistență a pensionarilor”.

În lumina raționamentelor expuse, Avocatul Poporului consideră că prevederile art.60 din Legea nr. 1544/ contravin prevederilor articolelor 46 și 47, coroborate cu articolul 16 și 54 din Constituție.

IV. CADRUL NORMATIV PERTINENT

1. CONSTITUȚIA REPUBLICII MOLDOVA

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 sânt garantate.

Articolul 4. Drepturile și libertățile omului

(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

(2) Dacă 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.

Articolul 16. Egalitatea

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

(2) *Toți cetățenii Republicii Moldova sânt 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 46

Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia

(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sânt 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 prezintă.

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, 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 subsistență, 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 nonnelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sânt 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.

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

2. DECLARAȚIA UNIVERSALĂ A DREPTURILOR OMULUI

Articolul 17

1. Orice persoană are dreptul la proprietate atât singură cât și în asocieră cu alții.

2. Nimăni nu va fi lipsit în mod arbitrar de proprietatea sa.

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.

3. PACTUL INTERNAȚIONAL CU PRIVIRE LA DREPTURILE ECONOMICE, SOCIALE ȘI CULTURALE

Articolul 2

1. Fiecare stat parte la prezentul Pact, se angajează să acționeze, atât prin propriul său efort, cât și prin asistență și cooperare internațională, în special pe plan economic și tehnic, folosind la maximum resursele sale disponibile, pentru ca

exercitarea deplină a drepturilor recunoscute în prezentul Pact să fie asigurată progresiv prin toate mijloacele adecvate, inclusiv prin adoptarea de măsuri legislative.

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 orice altă împrejurare.

(...)

Articolul 4

Statele părți la prezentul Pact recunosc că în ce privește folosința drepturilor asigurate de către stat în conformitate cu prezentul Pact, statul nu poate supune aceste drepturi decât la limitările stabilite de lege, numai în măsura compatibilă cu natura acestor drepturi și exclusiv în vederea promovării bunăstării generale într-o societate democratică.

Articolul 5

1. Nici o dispoziție din prezentul Pact nu poate fi interpretată ca implicând pentru un stat, o grupare sau un individ vreun drept de a se deda la o activitate sau de a săvârși un act urmărind suprimarea drepturilor sau libertăților recunoscute în prezentul Pact ori limitări ale lor mai ample decât cele prevăzute în Pact.

2. Nu se poate admite nici o restricție sau derogare de la drepturile fundamentale ale omului, recunoscute sau în vigoare în orice țară în virtutea unor legi, convenții, regulamente sau cutume, sub pretextul că prezentul Pact nu recunoaște aceste drepturi sau le recunoaște într-o măsură mai mică.

Articolul 9

Statele părți la prezentul Pact recunosc dreptul pe care îl are orice persoană la securitate socială, inclusiv asigurări sociale.

Articolul 11

Statele părți la prezentul Pact recunosc dreptul oricărei persoane la un nivel de trai suficient pentru ea însăși și familia sa, inclusiv hrană, îmbrăcăminte și locuință suficiente, precum și la o îmbunătățire continuă a condițiilor sale de existență. Statele părți vor lua măsuri potrivite pentru a asigura realizarea acestui drept și recunosc în acest scop importanța esențială a unei cooperări internaționale liber consimțite.

4. CONVENȚIA PENTRU APĂRAREA DREPTURILOR OMULUI ȘI A LIBERTĂȚILOR FUNDAMENTALE (ROMA, 04.11.1950)

Preambul

„ Guvernele semnatare, membre ale Consiliului Europei, luând în considerație Declarația Universală a Drepturilor Omului, proclamată de Adunarea Generală a Națiunilor Unite la 10 decembrie 1948;

[...]

hotărâte, în calitatea lor de guverne ale statelor europene animate de același spirit și având un patrimoniu comun de idealuri și de tradiții politice, de respect al libertății și de preeminență a dreptului, să ia primele măsuri menite să asigure garantarea colectivă a anumitor drepturi enunțate în Declarația Universală, au convenit asupra celor ce urmează :

M

Articolul 8. Dreptul la respectarea vieții private și de familie

1. Orice persoană are dreptul la respectarea vieții sale private și de familie, a domiciliului său și a corespondenței sale.
2. Nu este admis amestecul unei autorități publice în exercitarea acestui drept decât în măsura în care acest amestec este prevăzut de lege și dacă constituie o măsură care, într-o societate democratică, este necesară pentru securitatea națională, siguranța publică, bunăstarea economică a țării, apărarea ordinii și prevenirea faptelor penale, protejarea sănătății sau a moralei, ori protejarea drepturilor și libertăților altora.

Articolul 14. Interzicerea discriminării

Exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute de prezenta convenție trebuie să fie asigurată fără nici o deosebire bazată, în special, pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație.

Articolul 18. Limitarea folosirii restrângerii drepturilor

Restrângerile care, în termenii prezentei convenții, sunt aduse respectivelor drepturi și libertăți nu pot fi aplicate decât în scopul pentru care ele au fost prevăzute.

PROTOCOLUL ADIȚIONAL NR. 1 LA CONVENȚIA EUROPEANĂ PENTRU APĂRAREA DREPTURILOR OMULUI ȘI A LIBERTĂȚILOR FUNDAMENTALE

Articolul 1. 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.

5. LEGEA 121/2012 CU PRIVIRE LA ASIGURAREA EGALITĂȚII

Articolul I.Scopul legii și domeniul de aplicare

(1) Scopul prezentei legi este prevenirea și combaterea discriminării, precum și asigurarea egalității tuturor persoanelor aflate pe teritoriul Republicii Moldova în sferile politică, economică, socială, culturală și alte sfere ale vieții, fără deosebire de

rasă, culoare, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vârstă, dizabilitate, opinie, apartenență politică sau orice alt criteriu similar.

[...]

Articolul 2. Noțiuni generale

În sensul prezentei legi, termenii de mai jos au următoarele semnificații: *discriminare* - orice deosebire, excludere, restricție ori preferință în drepturi și libertăți a persoanei sau a unui grup de persoane, precum și susținerea comportamentului discriminatoriu bazat pe criteriile reale, stipulate de prezenta lege sau pe criterii presupuse;

discriminare directă - tratarea unei persoane în baza oricăruia dintre criteriile prohibitive în manieră mai puțin favorabilă decât tratarea altei persoane într-o situație comparabilă;

Articolul 8. Interzicerea discriminării privind accesul la serviciile și bunurile disponibile publicului

Este interzisă orice formă de discriminare privind accesul persoanelor la:

a) serviciile oferite de autoritățile publice;

[...]

c) serviciile de protecție socială;

6. CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

1. Admiterea sesizării în fond.
2. Exercițarea controlului constituționalității și declararea neconstituțională a

prevederilor art. 60 din Legea nr. 1544/1993 asigurării cu pensii a militarilor și a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne și din cadrul Inspectoratului General de Carabinieri.

Cu cele mai înalte considerațiuni,

'Ah.



Mihail COTOROBAI

Avxifatul Poponhîi (Ombudsmanul)