

15 aprilie 2021

Nr. 04-1/03

La Nr.

din

**Curtea Constituțională
a Republicii Moldova**

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

**Opinie
AMICUS CURIAE
pentru Curtea Constituțională
la sesizarea nr. 18a din 01.02.2021 privind controlul constituționalității
art.3 alin. (2) din Legea nr. 1432/2000 privind modul de stabilire și
reexaminare a salariului minim; art.27 alin.(2) din Legea nr.270/2018
privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar; Hotărârea de
Guvern nr. 165/2010 cu privire la cuantumul minim garantat al salariului în
sectorul real; Hotărârea de Guvern nr.550/2014 privind stabilirea
cuantumului salariului minim pe țară**

**prezentată de
Maia BĂNĂRESCU, Avocatul Poporului pentru drepturile copilului¹**

¹ Notă: în baza art. 3 al Hotărârii Parlamentului nr. 4 din 04 februarie 2021 privind încetarea mandatului Avocatului Poporului (Ombudsmanului) până la numirea de către Parlament a unui nou Avocat al Poporului (Ombudsman), doamna Maia Bănărescu, Avocat al Poporului pentru drepturile copilului, va îndeplini atribuțiile funcției de Avocat al Poporului (Ombudsman).

1. ÎNTRUDUCERE

Pe rol la Curtea Constituțională a Republicii Moldova se află în examinare sesizarea nr. 18a din 01.02.2021 privind controlul constituționalității art.3 alin. (2) din Legea nr. 1432/2000 privind modul de stabilire și reexaminare a salariului minim; art.27 alin.(2) din Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar; Hotărârea Guvernului nr. 165/2010 cu privire la cuantumul minim garantat al salariului în sectorul real; Hotărârea Guvernului nr.550/2014 privind stabilirea cuantumului salariului minim pe țară.

Problema necesității ajustării salariului minim la nivelul minimului de existență a fost abordată în repetate rânduri în rapoartele anuale de către Avocatul Poporului. În acest context, Avocatul Poporului a considerat oportun de a prezenta din propria inițiativă Opinia/Amicus Curiae pe marginea sesizării menționate din perspectiva standardelor privind respectarea și protecția drepturilor omului.

2. NORMELE CONTESTATE

- art.3 alin. (2) din Legea nr. 1432/2000 privind modul de stabilire și reexaminare a salariului minim;
- art.27 alin.(2) din Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar;
- Hotărârea Guvernului nr. 165/2010 cu privire la cuantumul minim garantat al salariului în sectorul real;
- Hotărârea Guvernului nr.550/2014 privind stabilirea cuantumului salariului minim pe țară.

3. STANDARDELE NAȚIONALE ȘI INTERNAȚIONALE RELEVANTE

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 sînt 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 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 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 săptămînal, concediul de odihnă plătit, restarea muncii în condiții grele, precum și alte situații specifice.

(3) Durata săptămîinii 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 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, cuprinzînd hrana, îmbrăcămîntea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare.

(2) Cetățenii au dreptul la asigurare în caz de: șomaj, boală, invaliditate, văduvie, bătrînețe sau în celelalte cazuri de pierdere a mijloacelor de subzistență, în urma unor împrejurări independente de voința lor.

Articolul 54. Restrîngerea 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 restrîngeri decît celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului

internațional și sunt 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.

Declarația Universală a Drepturilor Omului

Articolul 2

Fiecare om se poate prevala de toate drepturile și libertățile proclamate în prezenta Declarație fără nici un fel de deosebire ca, de pildă, deosebirea de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, de origine națională sau socială, avere, naștere sau orice alte împrejurări.

Articolul 7

Toți oamenii sînt egali în fața legii și au, fără nici o deosebire, dreptul la o egală protecție a legii. Toți oamenii au dreptul la o protecție egală împotriva oricărei discriminări care ar viola prezenta Declarație și împotriva oricărei provocări la o asemenea discriminare.

Articolul 23

1. Orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii sale, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la ocrotirea împotriva șomajului.
2. Toți oamenii, fără nici o discriminare, au dreptul la salariu egal pentru muncă egală.
3. Orice om care muncește are dreptul la o retribuție echitabilă și satisfăcătoare care să-i asigure atît lui, cît și familiei sale, o existență conformă cu demnitatea umană și completată, la nevoie, prin alte mijloace de protecție socială.
4. Orice persoană are dreptul de a întemeia sindicate și de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor sale.

Articolul 25

1. Orice om are dreptul la un nivel de trai care să-i asigure sănătatea și bunăstarea lui și familiei sale, cuprinzînd hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare; el are dreptul la asigurare în caz de șomaj, boală, invaliditate, văduvie, bătrînețe sau în celelalte cazuri de pierdere a mijloacelor de subzistență, în urma unor împrejurări independente de voința sa.

2. Mama și copilul au dreptul la ajutor și ocrotire deosebite. Toți copiii, fie că sînt născuți în cadrul căsătorii sau în afara acesteia, se bucură aceeași protecție socială.

Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice

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 ca drepturile enunțate în el vor fi exercitate fără nici o discriminare întemeiată pe rasă, culoare, sex, limba, religie, opinie politica sau orice alta opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau orice alta împrejurare.

Articolul 7

Statele părți la prezentul Pact recunosc dreptul pe care îl are orice persoană de a se bucura de condiții de muncă juste și prielnice, care să asigure îndeosebi:

a) remunerația care să producă tuturor muncitorilor cel puțin

(i) un salariu echitabil și o remunerație egală pentru o muncă de valoare egală, fără nici o distincție; în special femeile trebuie să aibă garanția că condițiile de muncă ce li se acordă nu sunt inferioare acelorora de care beneficiază bărbații și să primească aceeași remunerație cu ei pentru aceeași muncă;

(ii) o existență decentă pentru ei și familia lor, în conformitate cu dispozițiile prezentului Pact;

b) securitatea și igiena muncii;

Articolul 11

1. Statele părți la prezentul Pact, recunoscând 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.

Carta Socială Europeană (revizuită)
Articolul 4 Dreptul la salarizare echitabilă²

In vederea asigurării exercitării efective a dreptului la o salarizare echitabilă, părțile se angajează:

...

3. să recunoască dreptul lucrătorilor și lucrătoarelor la salarizare egală pentru muncă de valoare egală;

...

Exercitarea acestor drepturi trebuie să fie asigurată fie prin intermediul convențiilor colective încheiate în mod liber, fie prin metodele legale de fixare a salariilor, fie prin orice alta modalitate adecvată condițiilor naționale.

Convenția nr. 131 din 24 iunie 1970 privind fixarea salariilor minime, în special în ce privește țările în curs de dezvoltare³

Articolul 1

1. Orice stat membru al Organizației Internaționale a Muncii care ratifică prezenta convenție se angajează să stabilească un sistem de salarii minime care să protejeze toate grupurile de salariați ale căror condiții de muncă sînt de asemenea natură încât acestor salariați trebuie să li se asigure o protecție corespunzătoare

Articolul 2

1. Salariile minime vor avea putere de lege și nu vor putea fi scăzute; neaplicarea lor va duce la aplicarea de sancțiuni corespunzătoare, penale sau de alta natura, persoanei sau persoanelor responsabile.

2. Sub rezerva dispozițiilor paragrafului 1 de mai sus, libertatea de negociere colectivă va trebui să fie pe deplin respectată.

Articolul 4

1. Orice stat membru care a ratificat prezenta convenție trebuie să instituie și să mențină metode adaptate condițiilor și nevoilor țării, permitind fixarea și corectarea din timp în timp a salariilor minime care se plătesc grupurilor de salariați protejați în virtutea articolului 1 de mai sus.

²Prin Legea nr. 484 din 28.09.2001 pentru ratificarea parțială a Cartei sociale europene revizuite, Republica Moldova se declară legată parțial, de prevederile art. 4 (paragrafele 3-5).

³ Ratificată de Republica Moldova prin Legea nr. 610 din 01.10.1999

1. CONCLUZII

Dreptul la muncă este un drept complex, care include și dreptul la salariu.

În baza art.43 din Constituție statul este obligat să asigure tuturor salariaților un salariu minim pe economie, astfel, salariul constituie un drept fundamental.

Potrivit art. 47, Constituția recunoaște că statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent. Prin conținutul său, dreptul la un nivel de trai decent include dreptul cetățeanului la condiții de viață, care să-i asigure, lui și familiei lui un trai civilizat. În cazul luat în discuție, la fel ca și în cazul altor drepturi, este vorba de un drept complex. El cuprinde în deosebi dreptul la condiții rezonabile de existență și la ameliorarea lor continuă. Desigur traiul decent se realizează prioritar prin munca cetățeanului și a familiei sale, statul la rândul său, trebuie să contribuie decisiv la ameliorarea condițiilor de viață pentru a asigura un standard civilizat de trai cetățenilor săi. De aceea, Constituția obligă statul să ia măsuri pentru dezvoltarea economică a societății și protecția socială corespunzătoare.

La nivel internațional, dreptul la un salariu echitabil este reglementat de Declarația Universală a Drepturilor Omului, art. 7 din Pactul cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, art. 4 din Carta Socială Europeană revizuită (ratificat parțial de Republica Moldova), Convenția nr. 131 din 24 iunie 1970 privind fixarea salariilor minime, în special în ce privește țările în curs de dezvoltare, precum și standardele OIM cu privire la stabilirea salariului minim⁴.

În acest sens, potrivit art. 23 alin. (3) din Declarația Universală a Drepturilor Omului, orice om care muncește are dreptul la o retribuire echitabilă și satisfăcătoare care să-i asigure atât lui, cât și familiei sale, o existență conformă cu demnitatea umană și completată, la nevoie, prin alte mijloace de protecție socială.

În același sens, art. 7 lit.(a) din Pactul cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, prevede ca Statele părți la prezentul Pact recunosc dreptul pe care îl are orice persoană de a se bucura de condiții de muncă juste și prielnice, care să asigure îndeosebi: remunerația care să producă tuturor muncitorilor cel puțin un salariu echitabil și o remunerație egală pentru o muncă de valoare egală, fără nici o distincție; o existență decentă pentru ei și familia lor, în conformitate cu dispozițiile prezentului Pact.

Potrivit Ghidului elaborat de OIM cu privire la politica salariului minim⁵, scopul salariilor minime este de a proteja lucrătorii împotriva salariilor prea mici. Acestea contribuie la asigurarea unei echități juste pentru toți prin

⁴ <https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/wages/lang--en/index.htm>

⁵ <https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/definition/lang--en/index.htm>

menținerea unui salariu minim pentru toți cei angajați și care au nevoie de o astfel de protecție. Salariile minime pot fi, de asemenea, un element al unei politici de depășire a sărăciei și de reducere a inegalităților, inclusiv a celor dintre bărbați și femei.

În Comentariul General nr. 23 din 2016 privind dreptul la condiții de muncă justă și favorabilă⁶, Comitetul ONU pentru drepturile economice, sociale și culturale a arătat că cuantumul minim al salariului minim nu poate fi mai mic decât unul care ar asigura un trai decent lucrătorilor și familiilor acestora. Salariul minim ar putea reprezenta un procent din salariul mediu atât timp cât acest procent este **suficient pentru a asigura un trai decent lucrătorilor și familiilor acestora.**

În 2017, în cadrul examinării celui de al treilea raport periodic al Republicii Moldova, Comitetul pentru drepturile economice, sociale și culturale, și-a exprimat îngrijorarea de faptul că **salariul minim este cu mult sub nivelul minim de subzistență și că salariul minim din sectorul public nu a fost indexat din anul 2014 și reprezintă jumătate din salariul existent în sectorul privat (art.7).**

Prin urmare, Comitetul a recomandat Statului să: (a) majoreze salariul minim, în special în sectorul public, la un nivel care să asigure un trai decent lucrătorilor și familiilor acestora; (b) ajusteze constant salariile la costul vieții; (c) consolideze respectarea de către angajatori a salariilor minime prin intermediul inspecțiilor muncii și a mecanismelor de reclamații; și (d) asigure sancționarea angajatorilor care nu oferă salarii minime.

În rapoartele sale anterioare privind respectarea drepturilor omului în Republica Moldova⁷ Avocatul Poporului a accentuat că salariul minim pe țară, în mărime de 1000 lei, nu a fost modificat din 01.10.2014⁸ și că este net inferioară minimului de existență stabilit pentru o persoană aptă de muncă. De menționat, că minimul de existență este indicatorul ce reprezintă mărimea valorică a volumului minim de consum al bunurilor materiale și a serviciilor pentru satisfacerea necesităților principale, menținerea sănătății și pentru susținerea viabilității omului.

În contextul dat, Ombudsmanul a recomandat constant consolidarea eforturilor statului de a garanta un salariu minim național, suficient pentru asigurarea unui standard de viață adecvat angajaților și familiilor acestora și să instituie un mecanism, pentru a determina și a ajusta în mod regulat salariul minim proporțional minimului de existență. Or, discrepanța dintre salariul minim stabilit în mărime de 1000 de lei, începând cu anul 2014, și minimul de existență pentru o persoană aptă de muncă, care anual se majorează, este în continuă creștere.

⁶ General comment No. 23 (2016) on the right to just and favourable conditions of work (article 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)

⁷http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2018/10/raport-ombudsman_2016.pdf, pag. 50, 53
<http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2018/10/raport2017redfinal.pdf>, pag. 47

⁸ Hotărârea Guvernului nr.550/2014 privind stabilirea cuantumului salariului minim pe țară.

Din această perspectivă, Avocatul Poporului susține poziția autorului sesizării în ceea ce privește discreția limitată a Legiuitorului de a stabili un salariu minim pe țară sub nivelul minimului de existență calculat pentru o persoană aptă de muncă.

Comisia Uniunii Europene a propus o directivă a UE în scopul de a se asigura că lucrătorii din Uniune sunt protejați prin existența unor salarii minime adecvate care să le permită un trai decent peste tot unde muncesc⁹. Atunci când sunt stabilite la niveluri corespunzătoare, salariile minime produc nu doar un impact social pozitiv, ci și beneficii economice mai ample, întrucât duc la reducerea inegalității salariale, contribuie la susținerea cererii interne și la consolidarea stimulentei de a lucra. Salariile minime adecvate pot ajuta și la reducerea diferenței de remunerare între femei și bărbați, întrucât sunt mai multe femei decât bărbați care câștigă salariul minim. Propunerea are și rolul de a contribui la protejarea angajatorilor care asigură salarii decente lucrătorilor, prin garantarea concurenței loiale.

Conform art. 23 alin. (2) din Declarația Universală a Drepturilor Omului toți oamenii, fără nici o discriminare, au dreptul la un salariu egal pentru muncă egală. În mod similar, Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale conține dispoziții cu privire la dreptul la un salariu echitabil și la o remunerare egală pentru o muncă de valoare egală. Art.10 alin. (2) lit. g) din Codul muncii obligă angajatorul să asigure o plată egală pentru o muncă de valoare egală.

Avocatul Poporului susține argumentele autorului sesizării că stabilirea diferențiată a unui salariu minim în sectorul bugetar față de cel din sectorul real contravine principiului egalității în realizarea dreptului la muncă și este contrară principiului „remunerație egală pentru muncă egală”.

În *Studiul „Situția salariatilor din Republica Moldova: o criză structurală”*¹⁰, se arată că în Republica Moldova, există două mecanisme diferite de stabilire a salariilor minime: pe de o parte, în sectorul bugetar salariul minim este echivalent cu valoarea de referință din sistemul unitar de salarizare, iar în sectorul real (la întreprinderi, organizații, instituții cu autonomie financiară, indiferent de tipul de proprietate și forma de organizare juridică) acesta se stabilește în fiecare an prin Hotărâre de Guvern, care ia în calcul creșterea anuală a indicelui prețurilor de consum și rata de creștere a productivității muncii. Salariul minim pentru sectorul real se stabilește anual în mărime orară și echivalent lunar calculat pentru un program complet de lucru în medie de 169 de ore pe lună.

⁹ https://ec.europa.eu/romania/news/20201029_salariul_minim_adevat_ro

¹⁰ [http://fes-moldova.org/fileadmin/user_upload/2020/Publications/Syndex -
Situatia_Salariatilor_din_Republica_Moldova_O_Criza_Structurala_1_.pdf](http://fes-moldova.org/fileadmin/user_upload/2020/Publications/Syndex_-_Situatia_Salariatilor_din_Republica_Moldova_O_Criza_Structurala_1_.pdf)

Deși se presupune că există o corelare între salariul minim și un coș minim de consum, în realitate salariul minim din Republica Moldova este net inferior unui necesar de consum pentru un trai decent. Chiar și salariații care câștigă de două sau chiar de trei ori mai mult decât salariul minim nu pot acoperi cheltuieli care rezultă dintr-un coș de consum pentru un trai decent.

De asemenea, Studiul notează că situația este mult mai complicată, din moment ce minimul de existență este calculat per persoană, în timp ce veniturile salariale de cele mai multe ori trebuie să acopere și necesarul de trai al persoanelor pe care salariații le au în întreținere. Dacă luăm în calcul acest lucru elementar, este evident că în Republica Moldova **salariul minim este în realitate departe de a fi suficient chiar și pentru asigurarea unui minim de existență.**

Avocatul Poporului consideră că în interpretarea art. 43 coroborat cu articolul 47 din Constituție, statul este obligat să garanteze salariaților un salariu minim pe economie suficient, ca să le asigure un nivel de trai decent. Or, stabilirea unui salariu minim diferit în sectorul real și cel bugetar este contrar articolului 16 din Constituție, ce vizează asigurarea egalității.

În opinia Avocatului Poporului introducerea unui salariu minim efectiv este o acțiune esențială și viabilă pe care Statul/Guvernul trebuie să o întreprindă pentru a-și îndeplini angajamentele internaționale și aspirațiile europene și pentru a susține ferm drepturile omului și perspectivele de dezvoltare economică durabilă. La fel, consideră necesar consolidarea legislației privind salariile minime care să clarifice utilizarea mărimilor salariului minim și de a stabili un salariu minim garantat, care să vizeze atât sectorul bugetar, cât și sectorul privat/real.

Cu cele mai înalte considerațiuni,



Maia BĂNĂRESCU
Avocatul Poporului pentru
drepturile copilului