

04-2/9

La Nr.

Nr. 16 iunie 2021

din

**Domnului Aureliu CIOCOI,
Prim-ministru interimar al Republicii Moldova**

**Copie: Domnului Vasile CUȘCA,
Secretar de Stat,
Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale**

**Propunere de perfecționare a legislației
în temeiul art. 27 lit. a) din Legea nr. 52/2014 cu privire la
Avocatul Poporului (Ombudsmanul)**

Avocatul Poporului¹ consideră important de a veni cu această propunere de perfecționare a legislației ca urmare a mai multor sesizări parvenite în adresa Oficiului Avocatului Poporului, în care persoanele angajate sau care au fost angajate invocă problema imposibilității de a beneficia de dreptul la protecție socială, pe motiv că angajatorii nu și-au onorat obligațiunea de a transfera contribuțiile de asigurări sociale reținute din salariul angajaților către bugetul de asigurări sociale.

În particular, speța examinată de Reprezentanța Comrat a Oficiului Avocatului Poporului se rezumă la neincluderea în stagiul de cotizare a perioadei de 6 ani a angajatului din motivul netransferării de către angajator a contribuțiilor de asigurări sociale reținute din salariul angajatului către bugetul asigurărilor sociale de stat. Astfel, angajatul nu a putut beneficia de dreptul de pensie anticipată pentru limită de vârstă, iar când a ajuns la vârsta legală de pensionare, mărimea pensiei acestuia a fost calculată cu excluderea perioadei de 6 ani. Acest fapt dezavantajează considerabil beneficiarul.

Deoarece dovada stagiului de cotizare se face în baza datelor din contul personal, lipsa acestora limitează persoana în obținerea dreptului la pensionare anticipată și, respectiv, influențează mărimea pensiei stabilite pentru limită de vârstă.

Analizând cadrul normativ s-a stabilit că în redacția inițială a Legii nr. 489/1999, angajatul era protejat prin art. 29, care prescria că nedepunerea contribuției de asigurări

¹ 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).
Oficiul Avocatului Poporului, str. Sfântul Ierimie, nr. 16, MD-2012, mun. Chișinău, Republica Moldova
+373 22 234 800, +373 22 225 442, cpdom@mdl.net, ombudsman@ombudsman.md, www.ombudsman.md

sociale de către angajator nu afectează plata drepturilor cuvenite asiguraților. Prin modificările ulterioare² această prevedere a fost exclusă, iar angajații au rămas în afara protecției sociale în cazurile când angajatorii manifestă rea-credință și nu transferă contribuțiile de asigurări sociale la stat.

În procesul de examinare a problemei invocate pentru elucidarea cauzelor, consecințelor și soluțiilor, Avocatul Poporului a solicitat Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale expunerea opiniei privind:

1. raționamentele care au stat la baza abrogării articolului 29 din Legea nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale;

2. posibilele căi de intervenție pentru asigurarea respectării dreptului la protecție socială pentru persoanele asigurate, în cazul în care angajatorul nu a transferat contribuțiile de asigurări sociale către bugetul asigurărilor sociale de stat, chiar dacă au fost reținute din salariile asiguraților.

Prin răspunsul oferit Avocatului Poporului nu a fost identificată o justificare argumentată a necesității de abrogare a prevederilor articolului 29 din Legea nr. 489/1999. Din răspuns se deduce că, *Legea nr. 290/2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative a urmărit scopul instituirii unui set de măsuri, intervenții care să asigure echitatea, durabilitatea, transparența, sustenabilitatea sistemului de asigurări sociale, la general, și în mod special, sustenabilitatea sistemului de pensii din Republica Moldova.* Avocatul Poporului consideră că modificările operate sunt în detrimentul protecției sociale a persoanei și nu au avut o abordare bazată pe drepturile omului, care presupune că Statul există pentru oameni, pentru satisfacerarea necesităților oamenilor, iar politicile statului nu trebuie să submineze demnitatea umană și să asigure că nicio persoană să nu rămână fără protecție adecvată.

Avocatul Poporului relevă că crearea normelor juridice trebuie ghidată de abordarea bazată pe drepturile omului, care dezvoltă capacitatea deținătorilor de obligații de a-și îndeplini îndatoririle și îi încurajează pe titularii de drepturi să-și revendice drepturile. Astfel, dacă standardul internațional spune că orice persoană, în calitate de membru al societății, are dreptul la securitate socială, atunci statul trebuie să întreprindă acțiuni pentru a asigura realizarea acestui drept oricărei persoane.

De menționat, că cazul descris nu este unic aflat în gestiunea Avocatului Poporului. Avocatul Poporului a fost sesizat și de alte persoane angajate, care se plâneau că nu pot beneficia de indemnizația pentru incapacitate temporară de muncă, de indemnizația de maternitate, din motiv că angajatorul nu a făcut virările necesare către bugetul asigurărilor sociale de stat. În atare circumstanțe Avocatul Poporului consideră inechitabilă situația creată în raport cu aceste persoane.

*Constituția Republicii Moldova*³, prin art. 47 alin. (1), stabilește că 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 Operate prin Legea nr. 290/2016, disponibilă https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105768&lang=ro#

³ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ro

*Legea nr. 489 din 08.07.1999 privind sistemul public de asigurări sociale*⁴ enunță în art. 2 că, dreptul la asigurări sociale este garantat de stat și se exercită, în condițiile legii, prin sistemul public de asigurări sociale, iar în art. 3 lit. (e) - sistemul public de asigurări sociale se organizează și funcționează având ca principii de bază: principiul contributivității, conform căruia drepturile de asigurări sociale se cuvin pe temeiul contribuțiilor de asigurări sociale plătite.

Art. 7 alin. (1)-(3) - În sistemul public, prestațiile de asigurări sociale reprezintă drepturile în bani sau în natură ce se cuvin persoanelor asigurate, în condițiile legii, corelative contribuțiilor de asigurări sociale calculate și plătite. Prestațiile de asigurări sociale se acordă sub formă de pensii, indemnizații, ajutoare și sub alte forme prevăzute de lege. În sistemul public, prestațiile de asigurări sociale reprezintă venit de înlocuire pentru pierderea totală sau parțială a veniturilor ca urmare a vârstei, dizabilității, accidentelor, bolilor, maternității, pierderii locului de muncă sau decesului, denumite în continuare riscuri asigurate.

Art. 30 alin. (1) - **În cazul neplății, în termenele stabilite la art. 26, a contribuțiilor datorate bugetului asigurărilor sociale de stat, Serviciului Fiscal de Stat procedează la aplicarea măsurilor de executare silită, conform legislației fiscale;**

Art. 31 - În cazul reorganizării, lichidării sau falimentului angajatorului, sumele datorate de acesta la bugetul asigurărilor sociale de stat vor fi recuperate conform procedurii prevăzute de lege;

Art. 35 alin. (1), (4) - Colectarea contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii, controlul corectitudinii calculării și virării lor în termen la bugetul asigurărilor sociale de stat se efectuează de către Serviciul Fiscal de Stat în conformitate cu drepturile atribuite acestuia și în modul stabilit de legislația fiscală. Sumele datorate sub orice formă Casei Naționale se vor urmări, ca și veniturile statului, prin Serviciului Fiscal de Stat și prin intermediul judecătoriilor.

*Declarația Universală a Drepturilor Omului*⁵, în art. 22, prevede că, orice persoană, în calitate de membru al societății, are dreptul la securitate socială; ea este îndreptățită să obțină satisfacerea drepturilor economice, sociale și culturale indispensabile pentru demnitatea și libera dezvoltare a personalității sale, prin efort național și cooperare internațională, ținându-se seama de organizarea și de resursele fiecărei țări;

Art. 25 - Orice persoană are dreptul la un nivel de viață corespunzător asigurării sănătății sale, bunăstării proprii și a familiei, cuprinzând hrana, îmbrăcăminte, 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.

*Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale*⁶ - art. 9 - Statele părți la prezentul Pact recunosc dreptul pe care îl are orice persoană la securitatea socială, inclusiv asigurări sociale;

⁴ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125055&lang=ro#

⁵ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115540&lang=ro

⁶ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115566&lang=ro

Art. 11 alin. (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*⁷ prin art. 12 stabilește că, în vederea exercitării efective a dreptului la securitate socială, părțile se angajează: să stabilească sau să mențină un regim de securitate socială; să mențină regimul de securitate socială la un nivel satisfăcător, cel puțin egal cu cel necesar pentru ratificarea Codului european de securitate socială; să depună eforturi pentru a aduce treptat regimul de securitate socială la un nivel mai ridicat etc.

Normele citate foarte clar relevă obligația statului de a asigura exercitarea efectivă a dreptului la securitatea socială pentru orice persoană. Legiuitorul a investit Serviciul Fiscal de Stat și judecătorii cu dreptul de a urmări sumele datorate Casei Naționale de Asigurări Sociale.

În cazul descris în speță, atât Serviciul Fiscal de Stat, cât și instanța de judecată de a cărei competență ține, au purces la realizarea măsurilor prevăzute de lege, însă complexitatea procedurilor necesită timp îndelungat, perioadă în care persoanele interesate nu pot obține satisfacerea drepturilor sociale cuvenite.

Avocatul Poporului este de părerea că imposibilitatea statului de a garanta persoanelor exercitarea dreptului la pensie, din motivul netransferării contribuțiilor de către angajator, este o omisiune care aduce atingere dreptului la protecție socială.

Comitetul ONU pentru drepturile economice, sociale și culturale, în Considerațiile adoptate în conformitate cu Protocolului opțional la Pact privind comunicarea nr. 10/2015⁸, reamintește că dreptul la securitate socială este esențial pentru garantarea demnității umane a tuturor oamenilor. Dreptul la securitate socială are implicații financiare semnificative pentru statele părți, dar acestea sunt obligate să **asigure cel puțin nivelul minim necesar de realizare a acestui drept**. În special, aceștia trebuie să asigure accesul la programe de securitate socială care garantează **nivelul minim necesar de servicii pentru toate persoanele și familiile, fără discriminare**. Comitetul reamintește că articolul 9 din Pact recunoaște implicit dreptul la prestații pentru limită de vârstă. Statele sunt obligate să acorde o atenție deosebită promovării și protecției drepturilor economice, sociale și culturale ale persoanelor în vârstă și, în acest scop, se angajează să ia măsuri adecvate pentru a stabili sisteme generale de asigurări sociale obligatorii pentru bătrânețe.

Comitetul pentru drepturile economice, sociale și culturale, în Comentariul general nr. 19 (dreptul la securitate socială – art. 9), a stabilit că, întrucât fiecare om are dreptul la securitate socială, statele părți ar trebui să acorde o atenție deosebită acelor persoane și

⁷ <https://rm.coe.int/168047e170>

⁸ <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slO6QSmIBEDzFEovLCuWlXt9%2fAm48919J%2bLiF0hYPdS5zdaTTqZVYOlza9UzW4zhYXv0aiW9D%2bmZdH%2fVFcayPwKfrzou9kojBIH5N4qqKu5yY2MX5o4QiefuKq4bBrk4PzkYa8TpkX0ZDggBvI%2btu7JLUDLaafXcnek6wXIZE%3d>

grupuri, care se confruntă, în mod tradițional, cu dificultăți în exercitarea acestui drept, inclusiv femeilor, șomerilor, *lucrătorilor cărora nu le este asigurată protecție adecvată pe segmentul asigurării sociale, persoanelor care lucrează în sectorul informal al economiei.*⁹

În baza argumentelor desfășurate supra, statutului conferit de Legea nr. 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) și în scopul protecției adecvate a dreptului la protecție socială tuturor persoanelor, Avocatul Poporului

PROPUNE:

1. Identificarea și dezvoltarea unui mecanism de asigurare a dreptului la protecție socială pentru persoanele a căror contribuții de asigurări sociale, reținute din salariu, nu au fost transferate, din vina angajatorului, către bugetul asigurărilor sociale de stat. În acest context, ca și soluție ar putea fi examinată posibilitatea revenirii la redacția anterioară a articolului 29 din Legea nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale cu instituirea unui mecanism eficient de implementare.

Despre decizia/acțiunile întreprinse cu privire la propunerea înaintată Avocatul Poporului urmează a fi informat în termen de 60 de zile.

Cu respect,

Maia BĂNĂRESCU,
Avocatul Poporului pentru drepturile copilului

Ex.: Liudmila Zarișneac
Tel.: 060002681

⁹ Comitetul pentru drepturile economice, sociale și culturale, Comentariul general nr. 19 (dreptul la securitate socială – art. 9), pct. 31, disponibil <https://undocs.org/ru/E/C.12/GC/19>