09 noiembrie 2026

nr. 04-2/4-3139

la nr. _____ din _____

Domnului Vasile TOFAN,
Prim-ministru al Republicii Moldova
Email: cancelaria@gov.md
secretariat@gov.md

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

I. Norma juridică vizată - art. 86 alin. (1) lit. y[1]) Codul Muncii nr. 154/2003, " *Concedierea - desfacerea din iniţiativa angajatorului a contractului individual de muncă pe durată nedeterminată, precum şi a celui pe durată determinată - se admite pentru deţinerea de către salariat a statutului de pensionar pentru limită de vârstă*".

Problema aplicării acestei norme juridice se află de mai mult timp în vizorul Avocatului Poporului, fiind invocat în rapoartele Ombudsmanului și un subiect constant de îngrijorare privind respectarea dreptului la muncă și combaterea discriminării pe criteriu de vârstă.

În Raportul anual privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2022, Avocatul Poporului a recomandat revizuirea art. 86 alin. (1) lit. (y[1]) din Codul Muncii nr. 154/2003. În adresările către Avocatul Poporului, petiționarii, deseori, invocă problema refuzului de încheiere a contractului individual de muncă pe o perioadă determinată de timp cu persoanele cu statut de pensionar pentru limită de vârstă (fără o explicație clară din partea angajatorului), deși art. 55 alin. (l) lit. f) din Codul Muncii nr. 154/2003 oferă această posibilitate. Astfel, angajatorul dispune de o marjă largă de discreție, exercitându-și astfel prerogativa, conferită de dispozițiile invocate, de a încheia sau

Oficiul Avocatului Poporului
str. Calea Ieșilor 11/3
mun. Chișinău, MD-2069
Republica Moldova

secretariat@ombudsman.md
+373 22 234 800

nu contractul individual de muncă pe o perioadă determinată de timp cu persoanele care au statut de pensionar.[1]

Prezenta propunere de perfecționare a legislației a fost elaborată inclusiv prin implicarea Clinicii Juridice de la Facultatea de Drept a Universității Sciences Po din Paris, Franța (Sciences Po Law Clinic) și experiența Franței, analiza practicilor prezentate de către A.O. HelpAge Moldova și a poziției Confederației Naționale a Sindicatelor din Moldova, practica Consiliului pentru Egalitate, CtEDO și altor instanțe internaționale.

II. Cazuistica și constatările practice naționale

1. Constatările A.O. HelpAge Moldova

Această problemă este confirmată și de cazuistica prezentată de Asociația Obștească HelpAge Moldova, la solicitarea Avocatului Poporului (scrisoarea nr. 12-10/157-2356 din 10.09.2026). Prin scrisoarea de răspuns asociația a prezentat mai multe cazuri de încetare a raporturilor de muncă în temeiul art. 86 alin. (1) lit. y[1]) din Codul Muncii nr. 154/2003, documentate în luna septembrie 2026, cu păstrarea confidențialității datelor personale ale persoanelor vizate.

Într-unul dintre aceste cazuri, o femeie în vârstă de 67 de ani din mediul urban, cu o vechime de circa 45 de ani în administrația unei biblioteci publice, a fost concediată la vârsta de 65 de ani, fără a-i fi înmânată o scrisoare de preaviz, cu mențiunea că „pensionarii trebuie să plece de la muncă, le ajunge...”. Concedierea a lipsit-o de posibilitatea de a acumula stagiul necesar pentru recalcularea pensiei. Persoana a declarat: *„Cel mai greu pentru mine este sentimentul că am fost pur și simplu aruncată, umilită. Este greu de crezut, greu de acceptat.”*

Într-un alt caz, o angajată a unei grădinițe de copii din mediul rural, la cererea angajatorului, a renunțat timp de un an și jumătate la plata pensiei pentru a-și menține locul de muncă, însă a fost totuși concediată. Ulterior, aceasta a constatat că în dosarul său personal figurau documente (cerere, ordin de preavizare) pe care nu le-a semnat, iar solicitarea de a activa încă o lună, necesară pentru acumularea stagiului în vederea recalculării pensiei, i-a fost refuzată. Persoana a menționat: *„Am pierdut atât de mult timp și am umblat pe drumuri, ca să aflu informația despre angajarea și concedierea mea. Nici măcar nu suntem informați, preavizați.”*

Într-un alt caz, o femeie în vârstă de 70 de ani din mediul rural, cu o vechime de aproape 50 de ani în cadrul unei biblioteci, a fost concediată la vârsta de 69 de ani în temeiul art. 86 alin. (1) lit. y[1]) din Codul muncii, deși cuantumul pensiei sale era de doar 800 de lei, iar funcția deținută nu a fost ocupată ulterior de o altă

[1] https://ombudsman.md/post-document/raport-anual-privind-respectarea-drepturilor-si-libertatilor-omului-in-republica-moldova-in-anul-2022/, pag. 26

persoană. Aceasta a declarat: *„Este dureros să înțeleg că aceste lucruri s-au terminat într-o zi și pentru mine și pentru instituție, pentru comunitate.”*

Analiza cazurilor documentate de HelpAge Moldova, dar și acele documentate de către Oficiul Avocatului Poporului, denotă că toate persoanele concediate în temeiul art. 86 alin. (1) lit. y¹) din Codul Muncii au resimțit un tratament inegal și o atitudine ostilă din partea angajatorului, iar concedierea a condus la reducerea veniturilor și la expunerea acestora riscului de vulnerabilitate financiară. În niciunul dintre cazuri angajatorul nu a oferit o justificare plauzibilă a concedierii, ceea ce denotă marja largă de discreție de care dispun angajatorii în raport cu salariații cu statut de pensionar. Totodată, niciuna dintre persoanele intervievate nu a dorit să depună o plângere oficială.

2. **Poziția Confederației Naționale a Sindicatelor din Moldova**

Potrivit informației prezentate de Confederația Națională a Sindicatelor din Moldova (scrisoarea nr. 04-12/648 din 25.09.2026, la solicitarea Avocatului Poporului), încă la etapa consultării publice a proiectului Legii nr. 188 din 21.09.2017 pentru modificarea și completarea Codului Muncii nr. 154/2003, CNSM și-a exprimat poziția fermă de respingere a proiectului prin avizul (nr. 02/555 din 13.04.2017). Prin avizul menționat, CNSM s-a pronunțat clar, inclusiv împotriva propunerii de completare a alin. (1) al art. 86 din Codul Muncii cu lit. y¹) care dispune concedierea salariatului pentru motivul *deținerii statutului de pensionar pentru limită de vârstă*.

În acest sens, CNSM a susținut că „pe lângă faptul că propunerea dată vine în contradicție cu dreptul fundamental al oricărei persoane la muncă, consfințit de art. 43, alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, aceasta nu se potrivește principiului egalității în drepturi a tuturor salariaților în raporturile de muncă (art. 8, alin. (1) din Codul Muncii), potrivit căruia orice discriminare, directă sau indirectă a salariatului, inclusiv pe criterii de vârstă, este interzisă.”[2]. Cu toate acestea, legiuitorul nu a ținut cont de argumentele și obiecțiile formulate de sindicate față de această normă, inclusiv în cadrul reexaminării legii menționate.

Astfel, potrivit datelor CNSM, odată cu intrarea în vigoare a acestei norme (art. 86, alin. (1), lit. y¹) din Codul Muncii), salariații cu statut de pensionar pentru limită de vârstă, în cele mai dese cazuri, sunt concediați nefondat. Exemplele practice, arată că, cel mai des, angajatorul aplică această normă în scopul: stabilirii duratei determinate a contractului individual de muncă cu salariații respectivi; ocolirii drepturilor și garanțiilor în cazul reducerii numărului sau a statelor de personal; încetării raporturilor de muncă cu salariații incomozi (care refuză

[2]https://presedinte.md/rom/comunicate-de-presa/seful-statului-a-avut-o-intrevedere-cu-reprezentantii-federatiei-sindicatelor-din-republica-moldova

cerințele neconforme ale angajatorului) și nicidecum, potrivit scopului urmărit de legiuitor.

Subsecvent CNSM semnalează în mod sistematic situații de abuz din partea angajatorilor în raport cu salariații care dețin statutul de pensionar pentru limită de vârstă.

3. Constatările Consiliului pentru Egalitate

Totodată, Consiliul pentru Egalitate prin Decizia din 24 iunie 2022 cauza 51/22[3], a constatat existența unei discriminări directe pe criteriul statutului de pensionar pentru limită de vârstă, reținând că salariatul petiționar a fost tratat mai puțin favorabil prin desfacerea contractului individual de muncă exclusiv pe baza acestui statut, fără ca angajatorul să fi efectuat vreo evaluare a capacității sale reale de muncă și fără ca persoana nou-angajată pe postul eliberat să fi fost, de fapt, un tânăr aflat în căutarea unui loc de muncă - element esențial, întrucât scopul legitim invocat pentru aplicarea acestui temei de concediere este facilitarea accesului generațiilor mai tinere pe piața muncii.

Consiliul pentru Egalitate a stabilit că angajatorul nu a reușit să demonstreze o justificare obiectivă și rezonabilă a măsurii, sarcina probei revenindu-i conform legii, și a conchis că deținerea statutului de pensionar pentru limită de vârstă nu poate constitui, prin ea însăși, motiv suficient pentru încetarea contractului de muncă, ci doar atunci când măsura este precedată de o asemenea justificare, legată fie de gestionarea optimă a forței de muncă, fie de sporirea reală a oportunităților de angajare pentru persoane tinere care nu își găsesc loc de muncă potrivit calificării.

În acest temei, Consiliul a decis că faptele constatate reprezintă discriminare și a recomandat atât angajatorului în cauză, cât și, cu valoare structurală, Parlamentului și Guvernului Republicii Moldova, demararea procesului de modificare a articolului 86 alin. (1) lit. y[1]) din Codul Muncii, astfel încât textul de lege să **prevadă explicit condiția justificării obiective și rezonabile a măsurii, precum și cerința ca mijloacele folosite să fie necesare și adecvate scopului urmărit**.

III. Rapoartele și constatările internaționale

Experta Independentă a Organizației Națiunilor Unite pentru exercitarea drepturilor omului de către persoanele vârstnice, doamna Claudia Mahler, a efectuat o vizită oficială în Republica Moldova în perioada 7-16 noiembrie 2023, la invitația Guvernului, iar raportul rezultat din această vizită a fost prezentat

[3] https://egalitate.md/decisions-opinions/decizie-din-24-iunie-2022-cauza-nr-51-22/

Consiliului pentru Drepturile Omului al ONU în cadrul celei de-a 57-a sesiuni, fiind publicat la 30 iulie 2024 sub numărul A/HRC/57/42/Add.2.[4]

În secțiunea consacrată accesului la ocuparea forței de muncă (capitolul IV, punctul C, Access to employment), raportul identifică explicit articolul 86 alin. (1) lit. y[1]) din Codul Muncii drept un factor care se adaugă dificultăților întâmpinate de lucrătorii vârstnici, observând că această normă permite angajatorilor să încheie raportul de muncă al salariaților la atingerea vârstei de pensionare și la invocarea drepturilor de pensie ale acestora. Experta a calificat implementarea normei de către angajatori drept arbitrară și a constatat că această practică nu doar contrazice cadrul de politici publice naționale care promovează îmbătrânirea activă, ci și contravine standardelor internaționale ale drepturilor omului, plasându-i pe lucrătorii vârstnici în dilema de a-și înceta raportul de muncă exclusiv pe criteriul vârstei.

Drept urmare a acestei constatări, în capitolul de recomandări a Raportului, destinate Guvernului Republicii Moldova, secțiunea privind securitatea economică, experta independentă a recomandat ca prevederea discriminatorie din art. 86 alin. (1) lit. y[1]) din Codul Muncii să fie abrogată cu promptitudine, pentru a alinia legislația muncii la Programul privind îmbătrânirea activă și sănătoasă (2023–2027) și la principiile drepturilor omului.

Aceeași problemă a fost reținută și în Raportul privind evaluarea necesităților în domeniul drepturilor sociale, cu accent pe drepturile de muncă ale persoanelor din grupurile vulnerabile din Republica Moldova, elaborat în anul 2023 în cadrul proiectului Consiliului Europei „Consolidarea dreptului la muncă în Republica Moldova”. Raportul constată că, prin modificările operate în 2017, s-a permis concedierea salariaților care au atins vârsta de pensionare fără a fi necesară vreo altă justificare și reține că angajatorii recurg la art. 86 alin. (1) lit. y[1]) inclusiv atunci când urmăresc, de fapt, reducerea numărului sau a statelor de personal, eludând astfel garanțiile prevăzute la art. 186 din Codul Muncii.[5]

De subliniat că, norma vizată a constituit obiect al controlului de constituționalitate. Prin Decizia de inadmisibilitate nr. 61 din 19 iunie 2018 (sesizarea nr. 74g/2018), Curtea Constituțională a declarat inadmisibilă excepția de neconstituționalitate a art. 86 alin. (1) lit. y[1]) din Codul Muncii, fără a se pronunța asupra fondului. În absența unei statuări pe fond, interpretarea normei a revenit instanțelor de drept comun, iar practica judiciară a rămas neuniformă.

[4] https://www.ecoi.net/en/file/local/2114952/g2412224.pdf
[5] https://www.coe.int/en/web/chisinau/-/needs-assessment-in-the-field-of-social-rights-with-a-specific-focus-on-labour-rights-and-employment-rights-of-persons-from-vulnerable-groups-in-the-republic-of-moldova

Deși nu a examinat fondul, Curtea a formulat în motivarea deciziei câteva considerente relevante, reținând că norma nu are caracter imperativ, angajatorul putând opta pentru continuarea raporturilor de muncă prin încheierea unui contract pe durată determinată, că legalitatea încetării raporturilor de muncă urmează a fi stabilită de instanțele judecătorești de la caz la caz și că instituirea posibilității legale de încetare a contractului cu pensionarii pentru limită de vârstă nu constituie, prin sine, o măsură disproporționată.[6]

De facto, premisele acestui raționament nu s-au confirmat în practică: posibilitatea încheierii unui contract pe durată determinată a devenit chiar instrumentul prin care angajatorii transformă raporturile de muncă stabile în raporturi precare; controlul judiciar „de la caz la caz" nu a condus la o practică uniformă, datele Consiliului pentru Egalitate din perioada 2022–2025, constatările Expertei Independente a ONU (2024) și ale Consiliului Europei (2023) atestă caracterul sistemic, și nu izolat, al aplicării arbitrare a normei.

Divergența este atestată chiar la nivelul instanței supreme: prin Decizia nr. 3ra-796/19 din 18 septembrie 2019, Curtea Supremă de Justiție a recunoscut angajatorului dreptul de a concedia „oricând" salariatul cu statut de pensionar pentru limită de vârstă, calificând măsura drept o opțiune discreționară, în timp ce prin Decizia nr. 2ra-699/22 din 3 august 2022 aceeași Curte a constatat ilegalitatea concedierii operate în acest temei, reținând că norma nu se aplică salariaților care dețineau deja statutul de pensionar la data angajării. Astfel, atunci când instanța chemată să asigure interpretarea uniformă a legii ajunge, pe același text, la soluții ireconciliabile, deficitul de previzibilitate nu mai poate fi remediat pe cale jurisprudențială, ci reclamă intervenția legiuitorului.

Această inconsecvență jurisprudențială creează un deficit grav de previzibilitate, fapt ce necesită o intervenție legislativă clară.

IV. Cadrul juridic internațional și național relevant

În context, Convenția OIM nr. 158/1982 privind încetarea relației de muncă din inițiativa angajatorului, stabilește la art. 4 regula centrală a acestui instrument: relația de muncă a unui lucrător nu poate înceta decât dacă există un motiv valabil, legat de capacitatea sau conduita lucrătorului ori de necesitățile de funcționare ale întreprinderii, instituției sau serviciului. Convenția nr.158 este recunoscută drept referința internațională de bază în materie de protecție împotriva concedierii arbitrare, fiind ratificată de Republica Moldova în anul 1996[7].

[6] https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=decizii&docid=486&l=ro

[7] Hotărîrea Parlamentului pentru ratificarea unor convenţii ale Organizaţiei Internaţionale a Muncii nr. 994-XIII din 15.10.96

Recomandarea OIM nr. 162/1980 privind lucrătorii vârstnici prevede că lucrătorii vârstnici trebuie să beneficieze, fără discriminare pe criteriul vârstei, de egalitate de șanse și de tratament, inclusiv în ceea ce privește securitatea locului de muncă (pct. 5), și recomandă ca, ori de câte ori este posibil, pensionarea să aibă caracter voluntar și să se realizeze într-un cadru care permite tranziția graduală de la viața profesională la inactivitate (pct. 21).

Convenția OIM nr. 111/1958 privind discriminarea în domeniul ocupării forţei de muncă și exercitării profesiei, în vigoare pentru Republica Moldova de la 12 august 1997, la art.1 lit. a) stipulează că prin termenul discriminare se înţelege ca fiind orice diferenţiere, excludere sau preferinţă întemeiată pe rasă, culoare, sex, religie, convingeri politice, ascendenţă, naţională sau origine socială, care are ca efect să suprime sau să ştirbească egalitatea de posibilităţi sau de tratament în materie de ocupare a forţei de muncă şi de exercitare a profesiei; lit. b) orice altă diferenţiere, excludere sau preferinţă având ca efect suprimarea sau ştirbirea egalităţii de posibilităţi sau de tratament în materie de ocupare a forţei de muncă şi exercitare a profesiei, trebuie specificată de către statul membru interesat după consultarea organizaţiilor reprezentative ale celor care angajează şi a organizaţiilor lucrătorilor, dacă acestea există, precum şi a altor organisme competente.

Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale (1966), intrat în vigoare pentru Republica Moldova la 26 aprilie 1993[8], la art. 6 alin. (1) garantează dreptul la muncă, inclusiv posibilitatea oricărei persoane de a-și câștiga existența printr-o muncă liber aleasă, fără a fi privată în mod arbitrar de aceasta.

În Comentariul General nr. 6 (1995) privind drepturile economice, sociale și culturale ale persoanelor vârstnice, Comitetul a subliniat necesitatea ca statele să prevină discriminarea pe criteriul vârstei în muncă și în ocuparea forței de muncă (pct. 22), iar Comentariul General nr. 18 (2005) privind dreptul la muncă a precizat că acest drept implică dreptul de a nu fi privat în mod nejustificat de locul de muncă (pct. 4).

Carta Socială Europeană revizuită (1996)[9], la art. 24, consacră dreptul lucrătorilor de a nu fi concediați fără un motiv valabil legat de aptitudinea sau conduita lor ori de cerințele de funcționare a întreprinderii, instituției sau serviciului, precum și dreptul celor concediați fără un motiv valabil la o compensație adecvată sau la o altă reparație corespunzătoare. Totodată, această dispoziție garantează dreptul salariatului de a contesta concedierea pe care o consideră nejustificată în fața unui organism imparțial.

[8] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115566&lang=ro
[9] https://ombudsman.md/post-document/carta-nr-1996-din-03-05-1996-sociala-europeana-revizuita-2/

În acest context, Comitetul European pentru Drepturi Sociale, în Concluziile din 2016 privind Slovacia, referitoare la aplicarea art. 24 al Cartei, a precizat expres că concedierea unui salariat la inițiativa angajatorului, pentru motivul că acesta a atins vârsta obișnuită de pensionare și a dobândit dreptul la pensie, contravine Cartei, cu excepția situației în care încetarea raportului de muncă este justificată corespunzător prin unul dintre motivele valabile prevăzute de art. 24. Comitetul a făcut distincție între încetarea automată a raportului de muncă prin efectul legii, la atingerea unei vârste obligatorii de pensionare, și concedierea dispusă la inițiativa angajatorului în considerarea vârstei de pensionare[10].

Convenția Europeană a Drepturilor Omului, la articolul 14[11], coroborat cu articolul 1 din Protocolul nr. 1, interzice discriminarea în exercitarea drepturilor garantate de Convenție, iar art. 1 din Protocolul nr. 1 protejează dreptul de proprietate, noțiune pe care jurisprudența CtEDO a extins-o, în anumite condiții, și la veniturile generate de un loc de muncă. O diferență de tratament în privința acestor drepturi, bazată pe un criteriu precum vârsta sau sexul și lipsită de o justificare obiectivă și proporțională, poate constitui o violare a acestor dispoziții coroborate.

Mai mult, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a recunoscut că litigiile privind încetarea raporturilor de muncă pot intra în sfera de aplicare a art. 8 (dreptul la respectarea vieții private) atunci când măsura are consecințe grave asupra vieții private a persoanei, inclusiv asupra bunăstării materiale a acesteia și a familiei (Denisov c. Ucrainei [MC], nr. 76639/11, 25 septembrie 2018), astfel încât art. 14 poate fi invocat și în combinație cu art. 8 din Convenție.

De subliniat că, CtEDO nu interzice toate diferențele de tratament legate de dreptul la pensie sau de pensionare. În chestiunile care implică politica economică și socială, inclusiv organizarea sistemelor de pensii, Curtea acordă, în general, statelor o marjă de apreciere relativ largă, recunoscând că autoritățile naționale sunt mai bine plasate pentru a evalua nevoile societăților lor și a stabili prioritățile de politică.

În cauza Stec și alții c. Regatului Unit [MC], § 52, Curtea a explicat că, în general, va respecta opțiunea de politică a legiuitorului, cu excepția cazului în care aceasta este vădit lipsită de un temei rezonabil[12]. Această putere discreționară permite statelor să facă distincții la organizarea regimurilor de securitate socială și de pensii. Cu toate acestea, **o marjă largă de apreciere nu scutește statul de obligația de a demonstra că o anumită diferență de tratament are o justificare obiectivă și rezonabilă**.

[10] https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2016%2Fdef%2FSVK%2F24%2FEN
[11] https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ron
[12] Stec și alții c. Regatului Unit [MC] (cererile nr. 65731/01 și 65900/01) (CtEDO, 12 aprilie 2006) § 52.

În cauza British Gurkha Welfare Society și alții c. Regatului Unit, §§ 88–89, Curtea a examinat diferențe de tratament legate de vârstă în contextul unui anumit regim de pensii[13]. Aceasta a recunoscut că distincțiile bazate pe vârstă nu atrag automat același control sporit ca anumite alte forme de discriminare. Justificarea lor trebuie totuși evaluată în lumina circumstanțelor specifice și a proporționalității măsurii. Hotărârea este relevantă deoarece confirmă că recunoașterea vârstei drept criteriu protejat nu împiedică statele să facă distincții în politica de pensii. Totuși, nici existența unui regim de pensii, nici urmărirea unui obiectiv general de politică socială nu sunt suficiente, prin ele însele, pentru a justifica orice dezavantaj legat de vârstă.

Suplimentar, menționăm că distincția dintre eligibilitatea pentru pensie și dreptul sau dorința persoanei de a continua să lucreze este deosebit de relevantă în cauza Fábián c. Ungariei [MC][14]. Reclamantul a contestat suspendarea pensiei sale pentru limită de vârstă pe perioada în care a rămas angajat în sectorul public, în timp ce pensionarii angajați în sectorul privat puteau continua să își primească pensiile.

Marea Cameră a constatat, în cele din urmă, că nu a existat o încălcare a articolului 14 coroborat cu articolul 1 din Protocolul nr. 1. În mod esențial, raționamentul său s-a concentrat asupra chestiunii dacă reclamantul și pensionarii angajați în sectorul privat se aflau în situații relevant similare, având în vedere caracteristicile specifice ale încadrării sale în sectorul public și dependența acesteia de bugetul de stat[15].

Prin urmare, hotărârea nu stabilește că statutul de pensionar oferă o justificare generală pentru încetarea raportului de muncă. Dimpotrivă, aceasta demonstrează că diferențele de tratament trebuie examinate în raport cu circumstanțele juridice și de fapt reale ale grupurilor vizate, cu scopul măsurii și cu justificarea invocată de stat.

O altă comparație relevantă este cauza Moraru și Marin c. României[16]. Reclamantele erau funcționare publice ale căror raporturi de serviciu au încetat la împlinirea vârstei legale de pensionare aplicabile femeilor, deși acestea doreau să continue să lucreze până la vârsta de pensionare mai ridicată aplicabilă bărbaților.

Curtea a examinat plângerea în temeiul articolului 1 din Protocolul nr. 12. În special, aceasta a criticat norma generală care impunea încetarea raporturilor de muncă ale femeilor la o vârstă mai mică decât cea a bărbaților, normă care nu ținea seama de circumstanțele profesionale individuale și de dorințele reclamantelor.

[13] British Gurkha Welfare Society și alții c. Regatului Unit (cererea nr. 44818/11) (CtEDO, 15 septembrie 2016) §§ 88–89.
[14] Fábián c. Ungariei [MC] (cererea nr. 78117/13) (CtEDO, 5 septembrie 2017) § 112.
[15] Fábián c. Ungariei [MC] (cererea nr. 78117/13) (CtEDO, 5 septembrie 2017) §§ 112–113 și 132–134.
[16] Moraru și Marin c. României (cererile nr. 53282/18 și 31428/20) (CtEDO, 20 decembrie 2022) § 118.

Curtea a constatat că diferența de tratament nu avea o justificare rezonabilă și obiectivă.

Hotărârea a vizat discriminarea pe criteriul sexului, și nu pe criteriul vârstei, iar temeiul său juridic a fost Protocolul nr. 12, pe care Republica Moldova l-a semnat, dar nu l-a ratificat. Prin urmare, aceasta nu constituie o obligație convențională obligatorie pentru Moldova. Cu toate acestea, raționamentul său oferă o perspectivă comparativă relevantă: legitimitatea unui sistem de pensii nu justifică automat o legislație care împiedică o persoană să continue un raport de muncă existent fără a lua în considerare în mod corespunzător circumstanțele acestui raport.

Luate împreună, aceste hotărâri stabilesc o distincție importantă. Statele își păstrează puterea discreționară în stabilirea regimurilor de pensii și în urmărirea obiectivelor socio-economice, însă această putere discreționară nu înlătură necesitatea de a justifica consecințele specifice în materie de raporturi de muncă atașate statutului de pensionar.

Totodată, menționăm că Directiva 2000/78/CE din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalităţii de tratament în ceea ce priveşte încadrarea în muncă şi ocuparea forţei de muncă[17] stipulează la art. 1 că obiectivul acesteia este de a crea un cadru general de combatere a discriminării pe motive de apartenență religioasă sau convingeri, dizabilitate, vârstă sau orientare sexuală, în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă, în vederea punerii în aplicare, în statele membre, a principiului egalității de tratament. Art. 6 prevede condiţiile în care poate fi aplicat un tratament diferenţiat pe motive de vârstă, dacă acest tratament este justificat.

Astfel, un asemenea tratament diferenţiat pe motive de vârstă nu constituie o discriminare atunci când este justificat în mod obiectiv și rezonabil, în cadrul dreptului național, de un obiectiv legitim, în special de obiective legitime de politică a ocupării forței de muncă, a pieței muncii și a formării profesionale, iar mijloacele de realizare a acestui obiectiv sunt corespunzătoare și necesare. Tratamentul diferenţiat se poate referi în special la:

a) aplicarea unor condiții speciale de acces la un loc de muncă și la formarea profesională, de încadrare și de muncă, inclusiv a condițiilor de concediere și de remunerare, pentru tineri, lucrători în vârstă și pentru cei care au persoane la întreținere, pentru a favoriza integrarea lor profesională sau pentru a le asigura protecția;

[17] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex:32000L0078

b) stabilirea unor condiții minime de vârstă, de experiență profesională sau de vechime în muncă, pentru accesul la încadrare în muncă sau pentru anumite avantaje legate de încadrarea în muncă;

c) stabilirea unei vârste maxime pentru angajare, bazată pe formarea necesară pentru postul respectiv sau pe necesitatea unei perioade de încadrare rezonabile înainte de pensionare.

În cazurile de discriminare directă pe criteriul vârstei, **Curtea de Justiție a Uniunii Europene** aplică un standard strict de control, care restrânge în mod semnificativ marja de apreciere de care beneficiază statele membre. În această privință, din jurisprudența Curții se pot desprinde o serie de cerințe specifice de justificare. Deși aceste cerințe variază în funcție de domeniul concret vizat, ele reflectă în mod constant o intensitate comparativ ridicată a controlului jurisdicțional.

Cauza Age Concern England a vizat normele din Regatul Unit de transpunere a Directivei 2000/78/CE, care permiteau angajatorilor să pensioneze forțat angajații la împlinirea vârstei de 65 de ani. Age Concern England a contestat legalitatea acestor dispoziții. Înalta Curte de Justiție a adresat CJUE întrebări privind întinderea marjei de apreciere a statelor membre și cerințele de justificare a discriminării pe criteriul vârstei în temeiul art. 6 alin. (1) din Directivă.

CJUE a precizat că, deși Directiva 2000/78/CE nu aduce atingere dispozițiilor naționale care stabilesc vârstele de pensionare ca atare, aceasta guvernează direct condițiile în care un contract de muncă încetează la împlinirea acestei vârste. Aceste mecanisme constituie condiții de încadrare în muncă și de muncă, inclusiv condiții de concediere, în sensul art. 3 alin. (1) lit. (c) din Directivă.

Deși statele membre nu sunt obligate să întocmească o listă explicită a scopurilor legitime, care pot fi deduse din contextul general, din art. 6 alin. (1) din Directiva 2000/78 reiese că scopurile care pot fi considerate „legitime” în sensul acestei dispoziții și, în consecință, adecvate pentru a justifica o derogare de la principiul interzicerii discriminării pe criteriul vârstei sunt obiective de politică socială, precum cele legate de politica ocupării forței de muncă, a pieței muncii sau a formării profesionale. Prin caracterul lor de interes public, aceste scopuri legitime se disting de motivele pur individuale, specifice situației angajatorului, precum reducerea costurilor sau îmbunătățirea competitivității.

Statele membre dispun de o largă putere de apreciere în alegerea mijloacelor apte să realizeze obiectivele lor de politică socială. Totuși, Curtea a stabilit un standard probatoriu ridicat, statuând că simplele afirmații generale privind aptitudinea unei măsuri determinate de a contribui la obiectivele de politică a ocupării forței de muncă, a pieței muncii sau a formării profesionale nu sunt

suficiente pentru a demonstra că scopul acestei măsuri este de natură să justifice o derogare de la acest principiu și nu constituie elemente pe baza cărora să se poată aprecia în mod rezonabil că mijloacele alese sunt adecvate pentru realizarea acestui scop.

Cauza Palacios de la Villa c. Spaniei a vizat încetarea automată a contractului de muncă al reclamantului la împlinirea vârstei legale obligatorii de pensionare de 65 de ani, după ce acesta îndeplinise condițiile de eligibilitate pentru o pensie pentru limită de vârstă bazată pe contribuții. Acesta a contestat încetarea ca fiind o discriminare ilegală pe criteriul vârstei, bazată exclusiv pe vârsta sa. Având îndoieli cu privire la compatibilitatea normei naționale cu dreptul Uniunii, instanța spaniolă de trimitere a adresat CJUE o cerere de decizie preliminară.

CJUE a statuat că normele naționale care permit încetarea automată a contractelor de muncă la împlinirea vârstei de pensionare tratează lucrătorii în vârstă într-un mod mai puțin favorabil decât pe ceilalți angajați, constituind astfel o discriminare directă pe criteriul vârstei în sensul art. 2 alin. (1) și alin. (2) litera (a) din Directiva 2000/78/CE. Totuși, potrivit art. 6 alin. (1) din Directiva 2000/78/CE, asemenea diferențe de tratament nu constituie discriminare interzisă dacă, în cadrul dreptului național, sunt justificate în mod obiectiv și rezonabil de un obiectiv legitim, inclusiv de obiective legitime de politică a ocupării forței de muncă, a pieței muncii și a formării profesionale, iar mijloacele de realizare a acestui obiectiv sunt adecvate și necesare.

Legislația națională și politicile publice

Constituția Republicii Moldova prevede la art. 16 alin. (2) că toți cetățenii Republicii Moldova sunt 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; art. 43 alin. (1) stipulează că orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului.

Aceste dispoziții trebuie interpretate în concordanță cu art. 4 din Constituție, care impune ca garanțiile constituționale privind drepturile omului să fie interpretate în concordanță cu tratatele internaționale privind drepturile omului la care Republica Moldova este parte.

Totodată potrivit art. 8 alin. (1) din Codul Muncii, în cadrul raporturilor de muncă acţionează principiul egalităţii în drepturi a tuturor salariaţilor. Orice discriminare, directă sau indirectă, a salariatului pe criterii de sex, vârstă, rasă, culoare a pielii, etnie, religie, opţiune politică, origine socială, domiciliu,

dizabilitate, infectare cu HIV/SIDA, apartenenţă sau activitate sindicală, precum şi pe alte criterii nelegate de calităţile sale profesionale, este interzisă.

La fel, potrivit art. 1 alin. (1) al Legii nr.121/2012 cu privire la asigurarea egalității, scopul legii este prevenirea și combaterea discriminării, precum și asigurarea egalității tuturor persoanelor aflate sub jurisdicția Republicii Moldova în sferele politică, economică, socială, culturală și alte sfere ale vieții, fără deosebire de rasă, culoare, origine națională, etnică și socială, statut social, cetățenie, limbă, religie sau convingeri, vârstă, sex, identitate de gen, statut matrimonial, orientare sexuală, dizabilitate, stare de sănătate, statut HIV, opinie, apartenență politică, avere, naștere sau orice alt criteriu.

Programul național de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru anii 2025-2029, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 306/2025, reprezintă documentul strategic prin care statul își asumă alinierea legislației naționale la acquis-ul comunitar. Tematica raporturilor de muncă și a politicilor privind ocuparea forței de muncă se regăsește în Clusterul 3 - Competitivitate și creștere incluzivă, la Capitolul 19, intitulat Politica socială și ocuparea forței de muncă, care acoperă, printre altele, domeniile dreptului muncii, ocupării forței de muncă, nediscriminării și egalității de gen în raporturile de muncă.

Totodată, Programul național privind îmbătrânirea activă și sănătoasă (2023-2027), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 434/2023, are drept scop asigurarea unui mediu propice pentru îmbătrânirea activă și sănătoasă. În acest context, prioritățile de politici vizează domenii precum: sănătatea, educația, piața muncii, cultura, participarea, protecția socială și altele, fiind necesară o sinergie a intervențiilor în aceste domenii. Abordarea comprehensivă și intersectorială a problemelor îmbătrânirii este relevantă inclusiv în contextul alinierii Republicii Moldova la Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030. Programul țintește inclusiv spre **crearea unei piețe a muncii prietenoase persoanelor în etate, care va contribui la participare crescută și valorificare a potențialului persoanelor în etate pe piața muncii (ODD 8)**.

V. Practica altor state

Germania – potrivit art. 41 din Cartea a VI-a a Codului social (SGB VI), dreptul salariatului la pensia pentru limită de vârstă nu constituie motiv de concediere în sensul Legii privind protecția împotriva concedierii. Încetarea raportului de muncă la atingerea vârstei standard de pensionare este posibilă doar dacă a fost convenită prin contractul individual sau colectiv de muncă, iar părțile pot amâna, prin acord, data încetării.[18]

[18] https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_6/__41.html

Spania – după reforma din 2021 (Legea nr. 21/2021, dispoziția adițională a zecea din Statutul lucrătorilor), contractele colective pot prevedea încetarea raportului de muncă doar la împlinirea vârstei de 68 de ani sau mai mult, cu condiția ca salariatul să aibă dreptul la pensie integrală și ca angajatorul să angajeze un nou lucrător, pe durată nedeterminată și cu normă întreagă – mecanism care leagă efectiv măsura de scopul reînnoirii forței de muncă.[19]

Polonia – Curtea Supremă a statuat că concedierea salariatului exclusiv pe motivul atingerii vârstei de pensionare constituie discriminare directă pe criteriul vârstei și este nejustificată (Rezoluția nr. II PZP 13/08 din 21 ianuarie 2009); eligibilitatea pentru pensie poate fi luată în considerare doar ca unul dintre criteriile de selecție în cazul unei reduceri reale de personal.[20]

România – contractul individual de muncă încetează de drept la data îndeplinirii cumulative a condițiilor de vârstă standard și a stagiului minim de cotizare (art. 56 alin. (1) lit. c) din Codul Muncii), însă mecanismul operează automat și uniform pentru toți salariații, la un moment prestabilit, fără a lăsa angajatorului posibilitatea de a alege pe cine concediază și când; salariatul poate fi menținut în funcție, la cerere, încă cel mult 3 ani peste vârsta standard (art. 56 alin. (4)).[21]

În afara Uniunii Europene, **Regatul Unit** a eliminat în 2011 vârsta implicită de pensionare (*default retirement age*) de 65 de ani. Prin urmare, pensionarea impusă de angajator este admisă doar dacă acesta o justifică în mod obiectiv, ca mijloc proporțional de atingere a unui scop legitim (*Seldon c. Clarkson Wright and Jakes* [2012] UKSC 16). Sarcina justificării revine angajatorului, care trebuie să demonstreze, în fiecare caz, legătura reală dintre măsură și scopul invocat, exigență pe care norma națională nu o conține.[22]

Analiza sistemului de drept francez în materie de pensionare/concediere

Dreptul francez adoptă o abordare potrivit căreia faptul că un lucrător a împlinit vârsta de pensionare sau a dobândit dreptul la o pensie pentru limită de vârstă nu justifică, în sine, încetarea raportului de muncă. În schimb, dreptul francez face distincția între concediere și pensionarea la inițiativa angajatorului (mise à la retraite). Deși aceasta din urmă poate conduce, în mod excepțional, la încetarea raportului de muncă, ea este guvernată de un cadru legal specific, care tratează

19 https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-21652
20 https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/ii-pzp-13-08-uchwala-sadu-najwyzszego-520568993
21 https://codulmuncii.ro/art-56-cazurile-incetarii-de-drept-a-contractului-individual-de-munca
22 https://www.gov.uk/government/news/end-of-the-line-for-the-default-retirement-age; https://www.legislation.gov.uk/uksi/2011/1069/made

vârsta și eligibilitatea pentru pensie ca fiind relevante doar în cadrul unei proceduri de pensionare strict delimitate, și nu ca un temei obișnuit de concediere.

Punctul de plecare este articolul L.1132-1 din Codul Muncii francez, care interzice discriminarea pe criteriul vârstei[23]. Angajatorii nu pot lua în considerare vârsta atunci când adoptă decizii privind recrutarea, promovarea, formarea, sancțiunile disciplinare sau concedierea. În consecință, nici vârsta, nici statutul de pensionar nu constituie un temei legal pentru încetarea unui contract de muncă.

Acest principiu reflectă o înțelegere mai largă a discriminării pe criteriul vârstei. Dreptul francez nu prezumă că lucrătorii încetează să fie interesați de încadrarea în muncă odată ce devin eligibili pentru prestații de pensie. Dimpotrivă, dobândirea drepturilor la pensie și decizia de a părăsi piața muncii sunt tratate ca chestiuni distincte. Un salariat poate îndeplini condițiile pentru a primi o pensie pentru limită de vârstă, dorind totuși să își continue activitatea profesională.

Această idee este reflectată deosebit de clar în articolul L.1237-4 din Codul muncii, care declară nulă orice clauză contractuală sau dispoziție a unui contract colectiv de muncă ce prevede încetarea automată a raportului de muncă doar pentru că un lucrător a împlinit o anumită vârstă sau a dobândit dreptul la o pensie pentru limită de vârstă[24]. În dreptul francez, dreptul la pensie nu poate funcționa ca factor declanșator al încetării automate. Legiuitorul a considerat că a permite încetarea raportului de muncă doar pentru că au fost îndeplinite condițiile de pensionare ar echivala cu tratarea vârstei ca o justificare suficientă pentru excluderea de pe piața muncii.

În același timp, dreptul francez recunoaște, în conformitate cu art. 6 alin. (1) din Directiva 2000/78, că anumite diferențe de tratament bazate pe vârstă pot fi justificate. Prin urmare, articolul L.1133-2 din Codul muncii permite distincțiile bazate pe vârstă atunci când acestea urmăresc un obiectiv legitim, iar mijloacele utilizate sunt adecvate și necesare pentru realizarea acestui obiectiv[25].

Dreptul francez recunoaște totuși că obiectivele de gestionare a forței de muncă și de politică a pensionării pot justifica uneori încetarea raporturilor de muncă ale lucrătorilor în vârstă. Însă, în loc să creeze un temei de concediere bazat pe statutul de pensionar, acesta reglementează asemenea situații printr-un mecanism juridic distinct: *mise à la retraite*.

Spre deosebire de pensionarea voluntară (*départ à la retraite*), care are loc la inițiativa salariatului, mise à la retraite rezultă dintr-o decizie luată de angajator.

---

[23] Code du travail, art. L. 1132-1.
[24] Code du travail, art. L. 1237-4.
[25] Code du travail, art. L. 1133-2; Directiva 2000/78/CE a Consiliului din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă, art. 6 alin. (1).

Întrucât mecanismul implică în mod necesar considerente legate de vârstă, dreptul francez îl supune unor garanții deosebit de stricte.

Cadrul actual este rezultatul unor reforme succesive menite să crească rata de ocupare a lucrătorilor în vârstă. Legea din 17 decembrie 2008 a restrâns semnificativ posibilitatea angajatorului de a impune pensionarea și a introdus o procedură de consultare menită să protejeze libertatea salariatului de a rămâne activ pe piața muncii[26]. Mai recent, reforma pensiilor introdusă prin Legea nr. 2023-270 din 14 aprilie 2023 a majorat progresiv vârsta legală de pensionare de la 62 la 64 de ani, accelerând totodată extinderea stagiilor de cotizare necesare pentru o pensie completă. În același timp, vârsta la care un lucrător poate obține o pensie la rată completă, fără nicio diminuare, rămâne stabilită la 67 de ani[27].

Aceste reforme sunt importante deoarece demonstrează că politica franceză de pensionare s-a concentrat tot mai mult asupra prelungirii activității profesionale, și nu asupra facilitării ieșirii de pe piața muncii. Obiectivul urmărit de legiuitor este, așadar, în linii mari compatibil cu obiectivele de politică a ocupării forței de muncă recunoscute ca legitime în temeiul art. 6 alin. (1) din Directiva 2000/78.

Acest obiectiv se reflectă în procedura instituită prin articolele L.1237-5 și D.1237-2-1 din Codul muncii[28]. Angajatorul poate iniția o *mise à la retraite* doar atunci când salariatul îndeplinește condițiile pentru obținerea unei pensii la rată completă. Totuși, îndeplinirea acestor condiții nu îi conferă angajatorului un drept imediat de a înceta raportul de muncă. Înainte de orice pensionare, angajatorul trebuie mai întâi să consulte salariatul cu privire la intenția acestuia de a părăsi piața muncii. Cu trei luni înainte de pragul de vârstă relevant, angajatorul trebuie să îl întrebe în scris pe salariat dacă dorește să părăsească întreprinderea și să solicite prestațiile de pensie.

Răspunsul salariatului joacă un rol central în procedură. Dacă salariatul este de acord cu pensionarea sau nu răspunde în termen de o lună, angajatorul poate proceda la *mise à la retraite*. În schimb, dacă salariatul refuză în mod expres, angajatorul trebuie să aștepte un an înainte de a formula o nouă cerere. Procedura poate fi repetată anual până când salariatul împlinește vârsta de 69 de ani. Dreptul francez nu prezumă că eligibilitatea pentru pensie implică în mod necesar dorința de a se retrage de pe piața muncii.

Abia după ce salariatul împlinește vârsta de 70 de ani, pensionarea poate fi impusă fără consimțământul acestuia. Chiar și atunci, încetarea nu operează automat. Angajatorul trebuie să își exprime în mod clar intenția de a-l pensiona pe

[26] Legea nr. 2008-1330 din 17 decembrie 2008 privind finanțarea securității sociale pentru anul 2009. Pentru cadrul legal care guvernează pensionarea la inițiativa angajatorului, a se vedea Code du travail, art. L. 1237-5.
[27] Legea nr. 2023-270 din 14 aprilie 2023 privind finanțarea securității sociale pentru anul 2023, în special dispozițiile care reformează vârsta legală de pensionare și stagiile de cotizare.
[28] Code du travail, art. L. 1237-5 și D. 1237-2-1.

salariat, să respecte termenul de preaviz aplicabil și să plătească o indemnizație de pensionare cel puțin echivalentă cu indemnizația legală de concediere.

Distincția dintre pensionare și concediere constituie una dintre cele mai importante garanții ale sistemului francez. Articolul L.1237-8 din Codul Muncii prevede că, atunci când condițiile legale care guvernează *mise à la retraite* nu sunt îndeplinite, încetarea este recalificată drept concediere[29].

Această distincție este deosebit de importantă din perspectiva dreptului privind discriminarea pe criteriul vârstei. **Odată ce încetarea este analizată ca o concediere, angajatorul trebuie să dovedească un temei legal de concediere care să nu aibă legătură cu vârsta.** Simplul fapt că salariatul a împlinit vârsta de pensionare sau primește o pensie pentru limită de vârstă nu va fi suficient. Prin urmare, nerespectarea procedurii *mise à la retraite* nu conduce automat la o concediere discriminatorie. Totuși, atunci când vârsta sau statutul de pensionar par să constituie motivul real al încetării, concedierea poate fi calificată, în plus, drept discriminatorie și, prin urmare, nulă în temeiul articolului L.1132-1 din Codul Muncii francez.

Instanțele franceze s-au bazat în mod constant pe acest principiu pentru a împiedica angajatorii să eludeze cadrul legal al pensionării. Într-o decizie din 29 iunie 2011, Curtea de Casație a Franței a statuat că, atunci când un salariat împlinise deja, la momentul angajării, vârsta care permitea pensionarea obligatorie, angajatorul nu se putea întemeia ulterior pe această vârstă pentru a înceta raportul de muncă[30]. Angajându-l pe salariat în cunoștință de cauză, în pofida vârstei sale, angajatorul nu putea ulterior invoca aceeași caracteristică drept justificare a încetării. Curtea a reafirmat această abordare într-o hotărâre ulterioară pronunțată în 2019[31].

Jurisprudența franceză demonstrează, de asemenea, că instanțele rămân atente la situațiile în care considerentele legate de vârstă sunt disimulate în spatele unor temeiuri aparent neutre. Atunci când vârsta pare să constituie motivul real al încetării, concedierea poate fi calificată drept discriminatorie și, prin urmare, nulă în temeiul articolului L.1132-1 din Codul Muncii.

Concluzie: Cadrul francez oferă un exemplu al modului în care protecția lucrătorilor în vârstă poate fi conciliată cu politicile de pensionare. Deși dreptul francez interzice concedierea exclusiv pe criteriul vârstei sau al statutului de pensionar, acesta le permite totodată angajatorilor să inițieze pensionarea în anumite condiții. Această abordare reflectă încercarea de a echilibra interesele angajatorilor cu protecția salariaților împotriva discriminării pe criteriul vârstei. În

[29] Code du travail, art. L. 1237-8.
[30] Cass. soc., 29 iunie 2011, nr. 09-42.165.
[31] Cass. soc., 17 aprilie 2019, nr. 17-29.017.

această privință, cadrul francez poate constitui un termen de comparație util pentru Moldova în evaluarea modului în care articolul 86 alin. (1) lit. y¹) din Codul Muncii ar putea fi aplicat într-o manieră care să țină seama de politicile de pensionare, păstrând totodată garanțiile pentru lucrătorii în vârstă.

VI. Impactul economic și social

Republica Moldova se confruntă cu un declin demografic accentuat și cu un deficit structural de forță de muncă. Populația cu reședință obișnuită a constituit 2.381,3 mii persoane la 1 ianuarie 2025, sporul natural fiind negativ (–9,9 mii persoane în 2024),[32] iar ponderea persoanelor de 60 de ani și peste a crescut de la 22,4% la începutul anului 2021 la 25,9% la începutul anului 2025. [33]

Forța de muncă a constituit, în anul 2025, doar 805,0 mii persoane, rata de ocupare a populației de 15 ani și peste fiind de 40,2%, iar a celei de 20–64 de ani – de 55,0%,[34] cu mult sub ținta de 78% stabilită la nivelul Uniunii Europene pentru anul 2030[35]. Banca Mondială constată că populația în vârstă aptă de muncă continuă să se reducă și recomandă, printre măsurile de valorificare a potențialului forței de muncă, prelungirea vieții profesionale.[36]

În același timp, speranța de viață crește: în anul 2024, aceasta a constituit 72,0 ani la naștere, iar la vârsta de 60 de ani persoanele mai aveau de trăit, în medie, 15,9 ani (bărbații) și 20,6 ani (femeile)[37]. Statul majorează gradual vârsta standard de pensionare tocmai pentru a menține persoanele mai mult timp în câmpul muncii. În acest context, o normă care permite scoaterea de pe piața muncii a persoanelor apte și dispuse să muncească, doar pentru că și-au stabilit pensia, contravine logicii propriilor politici ale statului. În anul 2024, 96,3 mii persoane de 60 de ani și peste erau angajate în câmpul muncii, reprezentând 11,3% din totalul populației ocupate – o resursă de muncă pe care economia națională nu și-o poate permite să o piardă în mod arbitrar.

Totodată, cuantumul pensiilor nu permite, în multe cazuri, un trai decent fără venituri din muncă. Pensia medie pentru limită de vârstă a constituit, în anul 2024,

---

[32] BNS, Situația demografică în anul 2024, https://statistica.gov.md/ro/situatia-demografica-in-anul-2024-9696_61837.html

[33] BNS, Vârstnicii în Republica Moldova în anul 2024 (30.09.2025), https://statistica.gov.md/ro/varstnicii-in-republica-moldova-in-anul-2024-9578_62003.html

[34] BNS, Forța de muncă: ocuparea și șomajul în anul 2025, https://statistica.gov.md/ro/forta-de-munca-ocuparea-si-somajul-in-anul-2025-9430_62388.html

[35] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1607&langId=ro

[36] Banca Mondială, Perspective economice pentru Moldova, mai 2026, Subiect special: Piața muncii din Moldova, https://thedocs.worldbank.org/en/doc/4986936dfd420cb5b0f204868634c6a1-0080012026/original/Banca-Mondiala-MEU-ro.pdf

[37] BNS, Durata medie a vieții în anul 2024, https://statistica.gov.md/ro/durata-medie-a-vietii-in-anul-2024-9578_61864.html

3.983,9 lei, femeile primind în medie cu 16,3% mai puțin decât bărbații (3.740,2 lei, comparativ cu 4.469,0 lei), iar la 1 ianuarie 2025 pensia minimă pentru limită de vârstă (2.777,9 lei) depășea minimul de existență pentru pensionari cu doar 12,3%. Rata sărăciei absolute în rândul persoanelor care au depășit vârsta de 60 de ani a constituit, în anul 2025, 38,9%, comparativ cu 31,1% la nivelul întregii populații[38]. Prin urmare, pentru o bună parte din salariații cu statut de pensionar, salariul poate reprezenta principala sursă de venit, iar menținerea în activitate constituie o tranziție necesară spre pensionare, care reduce riscul ca aceștia să ajungă sub pragul sărăciei.

VII. Date statistice relevante

De menționat că, potrivit notei informative la proiectul Legii nr. 188 din 21.09.2017 pentru modificarea și completarea Codului Muncii nr. 154/2003, scopul urmărit de legiuitor prin completarea alin. (1) al art. 86 cu lit. y[1]) a fost asigurarea unei *gestionări optime a forței de muncă în condițiile economiei de piață*. În argumentarea acestei norme, autorul proiectului a invocat faptul că încetarea raporturilor de muncă cu o parte din persoanele care și-au stabilit pensia pentru limită de vârstă - va spori oportunitățile de angajare pentru persoanele tinere, care, la acel moment, nu își puteau găsi un loc de muncă potrivit calificării.[39]

Practica aplicării normei respective demonstrează, cu certitudine, că aceasta nicidecum nu a influențat atragerea tinerilor în câmpul muncii, mai ales în sectorul public. De exemplu, în domeniul învățământului, an de an, se atestă un deficit semnificativ de cadre didactice *(ex.: în 2022 – deficitul de cadre didactice constituia 2161 de persoane, cu 10% mai mult decât în 2021; iar în 2023 – deficitul este de peste 2300 de persoane)*.

Premisa potrivit căreia excluderea lucrătorilor vârstnici eliberează locuri de muncă pentru tineri nu este confirmată nici de cercetările internaționale. Un studiu comparativ realizat în cadrul National Bureau of Economic Research (SUA) în 12 state a constatat că, într-o perioadă de 10-15 ani, rata de ocupare a lucrătorilor vârstnici a crescut, în medie, cu 8,1 puncte procentuale. În aceeași perioadă, rata de ocupare a tinerilor a crescut cu 4,7 puncte procentuale, iar rata șomajului în rândul tinerilor s-a redus cu 2,6 puncte procentuale. Autorii studiului au conchis că nu există nicio dovadă că sporirea ocupării persoanelor vârstnice ar reduce oportunitățile de angajare ale tinerilor.[40]

---

[38] BNS, Măsurarea sărăciei în Republica Moldova în anul 2025, https://statistica.gov.md/ro/masurarea-saraciei-in-republica-moldova-in-anul-2025-10102_62467.html

[39] https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3824/language/ro-RO/Default.aspx

[40] J. Gruber, K. Milligan, D. Wise, *Social Security, Retirement, and Youth Employment*, NBER Working Paper nr. 14647, 2009, https://www.nber.org/digest/may09/social-security-retirement-and-youth-employment

La fel, conform datelor Raportului general privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării în Republica Moldova în anul 2025[41], elaborat de Consiliul pentru Egalitate, concedierea arbitrară a persoanelor care dețin statut de pensionar pentru limită de vârstă a constituit 4% din totalul plângerilor înregistrate. În cauzele relevante sub acest aspect, cauza nr. 200/2444 și cauza nr. 07/2545, petiționarii au indicat că aplicarea acestui temei legal a mascat motive discriminatorii sau chiar represive. Consiliul a recomandat aplicarea criteriilor de concediere într-un mod transparent și obiectiv, asigurând respectarea principiului nediscriminării și neadmiterea desfacerii raporturilor individuale de muncă în temeiul art. 86 alin. (1) lit. y[1]) din Codul Muncii în mod arbitrar, ci doar în situațiile când există o justificare obiectivă.

VIII. Analiza scopului legitim, proporționalității, caracterul adecvat al măsurii și impactul asupra drepturilor și situației economice și sociale a persoanelor în etate (art. 86 alin. (1) lit. y[1]) din Codul Muncii)

Promovarea oportunităților de angajare pentru lucrătorii mai tineri și reînnoirea forței de muncă pot constitui obiective legitime de politică socială. Cu toate acestea, legitimitatea unui obiectiv nu stabilește automat că concedierea bazată exclusiv pe statutul de pensionar este un mijloc adecvat sau proporțional de realizare a acestuia.

Avocatul Poporului recunoaște că statul dispune de o marjă largă de apreciere în elaborarea politicilor economice și sociale, inclusiv în domeniul ocupării forței de muncă și al pensionării. Totuși, această marjă de apreciere nu înlătură obligația de a asigura o justificare obiectivă și rezonabilă a diferențelor de tratament instituite și de a evalua proporționalitatea măsurilor adoptate. Nici existența unui regim legal de pensionare, nici urmărirea unui obiectiv general de politică socială nu justifică, prin ele însele, orice dezavantaj impus salariaților în considerarea vârstei sau a statutului de pensionar

Prezumția potrivit căreia încetarea raporturilor de muncă ale pensionarilor va crea oportunități pentru lucrătorii mai tineri nu poate fi considerată evidentă. Încetarea unui raport de muncă existent nu conduce în mod necesar la angajarea unui salariat mai tânăr. De asemenea, articolul 86 alin. (1) lit. y[1]) din Codul Muncii nu impune angajatorului să demonstreze că concedierea corespunde unei nevoi reale de recrutare sau că aceasta contribuie la un obiectiv specific de reînnoire a forței de muncă.

În lipsa unor mecanisme clare privind justificarea concedierii pentru limită de vârstă și fără prezentarea unor probe care să stabilească o legătură semnificativă

[41] https://egalitate.md/publications-category/rapoarte-anuale/

între temeiul de concediere și obiectivul urmărit, caracterul adecvat al măsurii rămâne insuficient fundamentat.

O altă preocupare rezultă din caracterul general al articolului 86 alin. (1) lit. y[1]). Dispoziția nu impune în mod expres angajatorului să stabilească faptul că salariatul nu își mai poate îndeplini atribuțiile, că postul trebuie reorganizat sau că încetarea este necesară pentru realizarea unui obiectiv specific de gestionare a forței de muncă.

Statutul de pensionar funcționează, așadar, ca un temei de concediere independent, indiferent de performanța profesională a salariatului, de dorința acestuia de a continua să lucreze sau de circumstanțele reale ale raportului de muncă. Aceasta riscă să echivaleze eligibilitatea pentru o pensie pentru limită de vârstă cu absența capacității profesionale continue sau a interesului pentru încadrarea în muncă, niciuna dintre acestea neresultând în mod necesar din statutul de pensionar.

În opinia Avocatului Poporului, principala deficiență a reglementării constă în riscul aplicării arbitrare a acestui temei de concediere, în absența unor condiții legale explicite care să oblige angajatorul să justifice necesitatea măsurii. Dobândirea statutului de pensionar reprezintă exercitarea unui drept de protecție socială și nu poate fi echivalată cu pierderea capacității profesionale sau cu lipsa interesului persoanei de a continua activitatea. Prin urmare, simpla deținere a acestui statut nu ar trebui să constituie o justificare suficientă pentru concediere, independent de circumstanțele concrete ale raportului de muncă. O asemenea abordare ridică probleme din perspectiva dreptului lucrătorilor de a nu fi privați în mod nejustificat de locul de muncă și a garanțiilor împotriva concedierii fără un motiv valabil.

Proporționalitatea și alternativele mai puțin restrictive

Caracterul larg al dispoziției trebuie evaluat și în raport cu interdicția internă a discriminării pe criteriul vârstei. Articolul 8 alin. (1) din Codul Muncii identifică în mod expres vârsta ca un criteriu interzis de discriminare. Deși statutul de pensionar nu este sinonim cu vârsta cronologică, utilizarea acestuia ca temei independent de concediere poate produce un dezavantaj strâns legat de vârstă.

Excepția prevăzută la art. 8 alin. (2), privind distincțiile bazate pe cerințele specifice ale muncii stabilite prin legislație sau pe grija deosebită a statului față de persoanele care necesită o protecție socială și juridică sporită, nu oferă, la prima vedere, o justificare generală pentru concedierea pensionarilor. **Statutul de pensionar, în sine, nu stabilește că un salariat nu îndeplinește o cerință specifică a muncii prestate.**

Mai mult, mecanisme mai puțin restrictive pot permite angajatorilor să urmărească obiective legitime de gestionare a forței de muncă fără a-i expune automat pe salariații pensionari concedierii. Acestea ar putea include acorduri de pensionare voluntară, măsuri de recrutare țintite, planificarea forței de muncă și aplicarea temeiurilor legale obișnuite de concediere atunci când circumstanțele justifică încetarea.

Raționamentul Curții de Justiție a Uniunii Europene în cauza Ingeniørforeningen i Danmark, acționând în numele lui Ole Andersen c. Region Syddanmark (cauza C-499/08), este de asemenea instructiv ca material juridic comparativ[42]. CJUE a statuat că Directiva UE 2000/78 se opune unei legislații care refuză acordarea unei indemnizații de concediere anumitor salariați doar pentru că aceștia sunt eligibili pentru o pensie pentru limită de vârstă, atunci când norma îi excludea pe salariații care doreau să rămână pe piața muncii. Curtea a respins prezumția potrivit căreia eligibilitatea pentru pensie ar însemna în mod necesar că un salariat intenționează să se retragă din activitate.

Deși această hotărâre nu constituie o autoritate a CtEDO, iar interpretarea dreptului Uniunii Europene pe care o conține nu este direct obligatorie pentru Moldova, ea consolidează distincția dintre eligibilitatea pentru pensie și intenția unei persoane de a se pensiona. Prin urmare, aceasta susține argumentul potrivit căruia statutul de pensionar, în sine, nu ar trebui considerat o dovadă suficientă că continuarea raportului de muncă nu este necesară.

Luate împreună, preocupările nu privesc doar faptul că articolul 86 alin. (1) lit. y¹) din Codul Muncii face o distincție între pensionari și ceilalți salariați, ci absența unei cerințe evidente de a justifica această distincție în circumstanțele raportului de muncă individual. Dispoziția permite concedierea fără a impune probe privind o nevoie de recrutare, o incapacitate de a presta munca sau o altă justificare specifică legată de postul salariatului.

Raportat la termenii dispoziției și în lipsa unei justificări fundamentate pentru caracterul său larg, concedierea exclusiv pe motivul statutului de pensionar pentru limită de vârstă ridică preocupări substanțiale în raport cu art. 8 alin. (1) din Codul Muncii și cu garanțiile constituționale ale egalității și dreptului la muncă.

Impactul asupra drepturilor și situației economice și sociale a persoanelor în etate

Consecințele concedierii în temeiul art. 86 alin. (1) lit. y¹) din Codul muncii nu se limitează la încetarea raportului juridic de muncă, ci pot afecta în mod semnificativ situația economică, socială și personală a salariaților în etate. Pentru

[42] Ingeniørforeningen i Danmark, acționând în numele lui Ole Andersen c. Region Syddanmark (cauza C-499/08) [2010] Rep. I-09343, ECLI:EU:C:2010:600, pct. 44, 46 și 49.

numeroase persoane, continuarea activității profesionale reprezintă atât o sursă necesară de venit suplimentar, cât și o modalitate de menținere a autonomiei personale și de participare activă la viața societății.

Din perspectivă economică, pierderea veniturilor salariale poate accentua vulnerabilitatea financiară a persoanelor în etate, în special în condițiile în care cuantumul pensiei nu asigură întotdeauna un nivel de trai adecvat. Concedierea poate limita posibilitatea acestora de a acoperi cheltuielile pentru necesitățile cotidiene, servicii medicale și medicamente, sporind riscul de sărăcie și dependență economică de membrii familiei sau de prestațiile sociale. Aceste consecințe sunt deosebit de relevante în contextul datelor statistice privind nivelul pensiilor și sărăcia în rândul persoanelor în etate, prezentate anterior.

Din perspectivă socială, activitatea profesională contribuie la menținerea relațiilor interpersonale, la valorificarea experienței și competențelor acumulate, precum și la păstrarea sentimentului de utilitate și apartenență socială. Excluderea involuntară de pe piața muncii poate conduce la restrângerea participării sociale, la pierderea identității profesionale și la accentuarea izolării, în special atunci când persoana dorește și este capabilă să continue activitatea.

Aceste consecințe sunt relevante inclusiv din perspectiva dreptului la respectarea vieții private, garantat de art. 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Reamintim, cauza Denisov c. Ucrainei [MC], nr. 76639/11, hotărârea din 25 septembrie 2018, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a recunoscut că măsurile privind raporturile de muncă pot intra în domeniul de aplicare a art. 8 atunci când produc consecințe suficient de grave asupra vieții private a persoanei. Curtea a identificat, în acest sens, impactul asupra vieții personale și familiale, asupra posibilității de a stabili și dezvolta relații cu alte persoane, precum și asupra reputației sociale și profesionale.

Deși nu orice concediere atrage automat aplicabilitatea art. 8 din Convenție, pierderea locului de muncă poate avea, în anumite circumstanțe, consecințe care depășesc sfera profesională, afectând autonomia economică, relațiile sociale și viața personală și familială a salariatului. În cazul persoanelor în etate, aceste riscuri trebuie luate în considerare la evaluarea necesității și proporționalității măsurii, în special atunci când încetarea raportului de muncă este determinată exclusiv de statutul de pensionar.

Avocatul Poporului consideră că reglementarea concedierii salariaților care au atins vârsta de pensionare trebuie să țină seama nu doar de interesele angajatorului și de obiectivele politicilor de ocupare a forței de muncă, ci și de consecințele concrete asupra drepturilor și bunăstării persoanelor vizate. Protecția împotriva concedierilor arbitrare constituie, în acest context, o garanție importantă

pentru prevenirea vulnerabilității economice, a marginalizării sociale și pentru menținerea participării active a persoanelor în etate la viața societății.

În ansamblu, problema fundamentală a art. 86 alin. (1) lit. y¹) din Codul muncii nu constă doar în instituirea unui tratament diferențiat între salariații care dețin statutul de pensionar pentru limită de vârstă și ceilalți salariați, ci, în special, în absența unor garanții legale suficiente împotriva aplicării arbitrare a acestui temei de concediere. Norma permite angajatorului să dispună încetarea raportului de muncă fără a demonstra existența unei necesități reale, a unui scop legitim concret și a proporționalității măsurii în raport cu circumstanțele individuale.

Avocatul Poporului consideră că această reglementare creează riscuri semnificative pentru respectarea dreptului la muncă și a principiului egalității de tratament, precum și pentru protecția persoanelor în etate împotriva vulnerabilității economice și a excluziunii sociale. Dobândirea statutului de pensionar nu trebuie să echivaleze cu pierderea protecției împotriva concedierii nejustificate și nici să constituie, prin ea însăși, un motiv suficient pentru încetarea raportului de muncă.

Sintetizând cele expuse mai sus, în vederea asigurării unui echilibru între obiectivele legitime ale politicilor de ocupare a forței de muncă, interesele angajatorilor și necesitatea protejării drepturilor salariaților în etate, precum și a prevenirii concedierilor arbitrare și a tratamentului discriminatoriu pe criteriul vârstei, Avocatul Poporului, în temeiul art. 27 lit. a) din Legea nr. 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsman),

PROPUNE:

Inițierea procesului de revizuire a art. 86 alin. (1) lit. y¹) din Codul Muncii, prin reformularea normei, astfel încât:

- concedierea pe motivul deținerii statutului de pensionar pentru limită de vârstă să fie admisă doar dacă este justificată în mod obiectiv și rezonabil de un scop legitim de politică a ocupării forței de muncă, iar mijloacele de realizare a acestui scop sunt adecvate, necesare și cu proporțional cu scopul urmărit;

- angajatorul să fie obligat să motiveze în scris decizia de concediere și să probeze întrunirea acestor condiții, inclusiv existența unei nevoi reale de recrutare sau de reînnoire a forței de muncă, precum ocuparea postului eliberat de o persoană tânără aflată în căutarea unui loc de muncă, sau necesitatea restructurării instituției;
- decizia de concediere să fie precedată de o evaluare individuală a circumstanțelor raportului de muncă, inclusiv de consultarea prealabilă, în scris, a salariatului cu privire la intenția sa de a continua activitatea profesională;
- să fie instituite garanții suplimentare pentru protecția împotriva concedierilor nejustificate, inclusiv dreptul salariatului de a contesta decizia de concediere în fața unei instanțe judecătorești și dreptul lucrătorilor concediați fără un motiv valabil de a beneficia de o compensație adecvată sau de o altă reparație corespunzătoare.

Despre rezultatul examinării măsurile întreprinse Avocatul Poporului urmează a fi informat în termen de 60 de zile

Cu respect,

Digitally signed by Panico Ceslav
Date: 2026.11.08 16:09:48 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova
MOLDOVA EUROPEANĂ

Ceslav PANICO,
Avocatul Poporului (Ombudsmanul)

Ex. Nicoleta Crivenco
Tel. 060068256
E-mail: nicoleta.crivenco@ombudsman.md