



PRIM MINISTRU

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru abrogarea dispozițiilor capitolului XI din Legea nr. 96 din 21 aprilie 2006 privind statutul deputaților și al senatorilor*, inițiată de domnul deputat PNL Florin-Claudiu Roman (**PLX 322/2020**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare abrogarea dispozițiilor Capitolului XI – Indemnizația pentru limită de vârstă din *Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul eliminării indemnizațiilor pentru limită de vârstă ce se acordă în prezent deputaților și senatorilor.

II. Observații

1. În ceea ce privește soluția legislativă propusă, apreciem că inițiatorul proiectului trebuie să țină seama de cele reținute de Curtea Constituțională a României în jurisprudența sa.

Astfel, prin *Decizia nr. 873/2010*¹, Curtea reține că, "în principiu, pensia de serviciu a unei categorii profesionale reglementată printr-o lege specială, are două componente, și anume pensia contributivă și un supliment din partea statului. Partea contributivă a pensiei de serviciu se suportă din bugetul asigurărilor sociale de stat, pe când partea care depășește acest cuantum se suportă din bugetul de stat. Acordarea acestui supliment ține de politica statului în domeniul asigurărilor sociale și nu se subsumează dreptului constituțional la pensie, astfel cum este reglementat în art. 47 alin. (2) din Constituție. Pensiile speciale, nefiind un privilegiu, ci fiind instituite de către legiuitor în considerarea unui anumit statut special al categoriei profesionale respective, pot fi eliminate doar dacă există o rațiune suficient de puternică spre a duce în final la diminuarea prestațiilor sociale ale statului sub forma pensiei. Or, în cazul de față, o atare rațiune este, așa cum rezultă din expunerea de motive a legii criticate, atât grava situație de criză economică și financiară cu care se confruntă statul (bugetul de stat și cel al asigurărilor sociale de stat), cât și necesitatea reformării sistemului de pensii, prin eliminarea inechităților din acest sistem. Având în vedere acestea, Curtea constată că în conceptul de "drepturi câștigate" pot intra doar prestațiile deja realizate până la intrarea în vigoare a noii reglementări. Prin urmare, numai dacă legiuitorul ar fi intervenit asupra acestor prestații deja încasate s-ar fi încălcat dispozițiile art. 15 alin. (2) din Constituție. În acest sens este și *Decizia nr. 458 din 2 decembrie 2003*, publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.24 din 13 ianuarie 2004*, prin care Curtea a statuat că "o lege nu este retroactivă atunci când modifică pentru viitor o stare de drept născută anterior și nici atunci când suprimă producerea în viitor a efectelor unei situații juridice constituite sub imperiul legii vechi, pentru că în aceste cazuri legea nouă nu face altceva decât să refuze supraviețuirea legii vechi și să reglementeze modul de acțiune în timpul următor intrării ei în vigoare, adică în domeniul ei propriu de aplicare".

¹ referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor.

Prin Decizia nr. 871/2010², Curtea, respingând obiecția de neconstituționalitate care viza viitoarea Lege nr. 119/2010 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor, cu modificările ulterioare, a statuat că "pensiile de serviciu se bucură de un regim juridic diferit în raport cu pensiile acordate în sistemul public de pensii. Astfel, spre deosebire de acestea din urmă, pensiile de serviciu sunt compuse din două elemente, indiferent de modul de calcul specific stabilit de prevederile legilor speciale, și anume: pensia contributivă și un supliment din partea statului care, prin adunarea cu pensia contributivă, să reflecte cuantumul pensiei de serviciu stabilit în legea specială".

Mai mult, dreptul la pensie, așa cum a statuat CEDO și CJUE este un drept patrimonial, iar lezarea acestuia constituie o privare de proprietate în sensul art. 1 din Protocolul 1 al CEDO, dar și o discriminare în sensul art.1 din Protocolul 12. Astfel, în lumina dispozițiilor art. 44 din *Constituție* și ale art.1 din *Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*, se arată că, potrivit celor statuate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în Cauza Buchen împotriva Cehiei, 2002, noțiunea de "bun" înglobează orice interes al unei persoane de drept privat ce are o valoare economică, astfel încât dreptul la pensie poate fi asimilat unui drept de proprietate, iar pensia, unui bun proprietate privată. Or, transformarea pensiilor speciale în pensii în sensul Legii privind sistemul unitar de pensii publice și reducerea cuantumului pensiilor constituie o ingerință, care afectează dreptul de proprietate în substanța sa. De asemenea, transformarea pensiilor speciale echivalează cu o expropriere, fără a exista o cauză de utilitate publică. În sprijinul acestor argumente sunt invocate și cele reținute de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauzele Gaygusuz împotriva Austriei, 1996, sau Stubbings ș.a. împotriva Marii Britanii, 1996, prin care se reține că dreptul la pensie este asimilat dreptului de proprietate.

În consecință, inițiatorul trebuie să justifice în *Expunerea de motive* rațiunea care determină diminuarea prestațiilor sociale ale statului sub forma pensiei în ceea ce îi privește pe senatori și deputați. De asemenea, inițiatorul trebuie să precizeze dacă eliminarea indemnizațiilor pentru limită de vârstă (pensii speciale) vizează și prestațiile deja încasate. În măsura în care ar fi și acestea vizate, apreciem că ar fi încălcat *principiul*

² referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor.

*neretroactivității legii conform jurisprudenței mai sus citate. Pentru a înlătura retroactivitatea noii reglementări juridice, precum și a ultraactivității celei vechi este necesară respectarea normelor de la art³.26 și art. 54 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, care stabilesc că:*

„(1) *Dispozițiile tranzitorii cuprind măsurile ce se instituie cu privire la derularea raporturilor juridice născute în temeiul vechii reglementări care urmează să fie înlocuite de noul act normativ.*

(2) *Dispozițiile tranzitorii trebuie să asigure, pe o perioadă determinată, corelarea celor două reglementări, astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc și să evite retroactivitatea acestuia sau conflictul între norme succesive”.*

Astfel, considerăm că este necesară introducerea normelor tranzitorii pentru a permite trecerea de la vechea situație juridică a persoanelor care sunt vizate de abrogarea pensiilor speciale, la noua situație juridică.

2. Cu privire la propunerea de abrogare a pensiilor de serviciu ale deputaților și senatorilor arătăm că soluția legislativă care se limitează doar la norma de abrogare va conduce la apariția unei situații de vid legislativ. Mai mult, în lipsa indicării, chiar și în mod generic a faptului că aceste persoane ale căror pensii speciale se abrogă vor beneficia de pensii ori compensații asemănătoare în sistem contributiv, sunt afectate atât drepturile prevăzute la art. 47 din *Constituție*, dreptul la pensie și un nivel de trai decent, cât și dreptul constituțional la ocrotirea proprietății, prevăzut la art.44, în măsura în care persoana îndreptățită la pensia specială este privată inclusiv de partea contributivă a pensiei, deci cea pentru care a plătit pe parcursul carierei contribuții la sistemul de asigurări sociale de stat⁴.

³ ART. 26

Proiectul de act normativ trebuie să cuprindă soluții legislative pentru situații tranzitorii, în cazul în care prin noua reglementare sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări. De asemenea, proiectul trebuie să cuprindă, dacă este cazul, măsuri legislative privind soluționarea conflictului între acte normative de categorii diferite, cu respectarea principiului ierarhiei actelor normative.

⁴ A se vedea, în acest sens, *Decizia nr. 871/2010* publicată M. Of. al României în data de 28 iunie 2010.

3. Totodată, precizăm că, în jurisprudența sa, CEDO a analizat incidența aplicării art. 1 din Protocolul nr. 1 în ceea ce privește acordarea unor drepturi de prestații sociale, cum ar fi pensia, condiționate de plata unor cotizații sau necondiționate de plata prealabilă a unor cotizații. Curtea a reținut că din momentul în care un stat contractant instituie o legislație care prevede plata automată a unei prestații sociale, fie că acordarea acestei prestații depinde sau nu de plata prealabilă a unor cotizații, această legislație trebuie considerată ca generând un interes patrimonial care intră sub incidența domeniului de aplicare a art. 1 din Protocolul nr. 1 în cazul persoanelor care îndeplinesc condițiile de la acest articol. Curtea recunoaște, totodată, că în cazul în care condițiile stabilite de lege pentru acordarea de prestații sau pensii s-au modificat și, în consecință, persoana în cauză nu le mai îndeplinește, o examinare minuțioasă a circumstanțelor fiecărei spețe în parte - în special, natura schimbării acestor condiții - poate fi necesară pentru a verifica existența unui interes patrimonial substanțial suficient stabilit în raport cu dreptul național.

În cauzele *Bellet, Huertas și Viallette c. Franței* din 27 aprilie 1999 (40832/98, 40833/98, 40906/98), în legătură cu pensiile funcționarilor publici francezi care au fost detașați în Principatul Monaco, Curtea Europeană a statuat că, în conformitate cu jurisprudența organelor convenției, plata cotizației la fond poate da naștere, în anumite situații, unui drept patrimonial care poate fi afectat de modul în care se distribuie fondurile. Comisia Drepturilor Omului a considerat, în mod consecvent că, dacă un drept de acordare a pensiei nu este, ca atare, garantat prin Convenție, contribuțiile la fondul de pensii obligatorii pot duce, în unele cazuri, la un drept de proprietate (*Müller c. Austriei*, 6 decembrie 1977). Comisia observă că situația conform căreia pierderea financiară de care se plânge reclamantul rezultă din caracterul facultativ al unora dintre contribuțiile sale ar putea fi importantă pentru a stabili dacă reclamantul poate invoca art. 1 din Protocolul adițional. De asemenea într-o cauză recentă (*Belane Nagy c. Ungariei* din 13 decembrie 2016), CEDO a făcut o analiză a jurisprudenței sale în domeniul prestațiilor de securitate socială, par. 80 - 89 fiind relevante în acest sens:

"80. Într-un stat democratic modern, multe persoane, toată viața sau o parte a vieții lor, nu își pot asigura subzistența decât datorită prestațiilor de securitate sau de asigurări sociale. Numeroase ordine juridice interne recunosc faptul că astfel de persoane au nevoie de o

anumită securitate și prevăd plata automată de prestații, sub rezerva îndeplinirii condițiilor pentru dobândirea drepturilor în cauză (Stec și alții, decizie citată anterior, pct. 51). Principiile care se aplică în general cauzelor referitoare la art. 1 din Protocolul nr. 1 rămân relevante în domeniul prestațiilor de securitate socială sau de asigurări sociale (ibidem, pag. 54). Curtea a examinat deja în repetate rânduri problema speranței legitime în domeniul prestațiilor sociale (a se vedea, de exemplu, Kjartan Ásmundsson împotriva Islandei, nr.60669/00, pct. 44, CEDO 2004-IX, Klein împotriva Austriei, nr.57028/00, pct. 45, 3 martie 2011).

81. În ordinele juridice în care legislația națională impune salarii să cotizeze la sistemul de asigurări sociale, legea prevede în mod normal că persoanele care au cotizat suficient și îndeplinesc condițiile legale în materie de invaliditate vor primi o prestație de invaliditate pe termen lung în orice formă, în temeiul principiilor solidarității și al echivalenței, atât timp cât invaliditatea persistă sau până la vârsta de pensionare. Astfel de sisteme de asigurări sociale, în general obligatorii, oferă așadar protecție, în general prin acordarea de prestații, de-a lungul perioadei acoperite și în cazul în care condițiile care reglementează situația sunt îndeplinite. Condițiile legale în cauză pot totuși să se schimbe. În această privință, trebuie amintit că, în hotărârea Gaygusuz împotriva Austriei (16 septembrie 1996, pct. 41, Culegere de hotărâri și decizii 1996-IV), Curtea a hotărât că dreptul la o alocație socială de urgență - prestație socială legată de plata cotizațiilor la casa de asigurări de șomaj - era, în măsura în care era prevăzută în legislația aplicabilă, un drept patrimonial în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1. În hotărârea Klein (citată anterior, pct. 43), a arătat că dreptul la o prestație socială - respectiv la o pensie plătită de fondul de pensii pentru avocați - era legat de plata cotizațiilor și că, odată plătită, acordarea prestației în cauză nu putea fi refuzată părții interesate. Plata de cotizații la un fond de pensii poate așadar, în anumite împrejurări și pe baza dreptului intern, să dea naștere unui drept patrimonial (Kjartan Ásmundsson, citată anterior, pct. 39, Apostolakis împotriva Greciei, nr.39574/07, pct. 28 și 35, 22 octombrie 2009, Bellet, Huertas și Vialatte împotriva Franței (dec.), nr. 40832/98, 40833/98 și 40906/98, 27 aprilie 1999, Skórkiewicz împotriva Poloniei (dec.), nr.39860/98, 1 iunie 1999, și Moskal împotriva Poloniei, nr. 10373/05, pct.41, 15 septembrie 2009).

82. De asemenea, Curtea a afirmat că art. 1 din Protocolul nr. 1 nu impune nicio restricție libertății statelor contractante de a decide dacă să introducă sau nu un sistem de protecție socială sau de a alege tipul sau nivelul prestațiilor care urmează a fi acordate în cadrul unui astfel de sistem [Sukhanov și Ilchenko împotriva Ucrainei, nr. 68385/10 și 71378/10, pct.35-39, 26 iunie 2014, Kolesnyk și alții împotriva Ucrainei (dec.), nr.57116/10, pct. 83, 89 și 91, 3 iunie 2014, și Fokas împotriva Ucrainei (dec.), nr. 4519/11, pct. 34, 37 43 și 48, 3 iunie 2014]. În schimb, din momentul în care un stat contractant instituie o legislație care prevede plata automată a unei prestații sociale - fie că acordarea acestei prestații depinde sau nu de plata prealabilă a unor cotizații, această legislație trebuie considerată ca generând un interes patrimonial care intră sub incidența domeniului de aplicare a art. 1 din Protocolul nr. 1 în cazul persoanelor care îndeplinesc condițiile de la acest articol (Stec și alții, decizie citată anterior, pct. 54).

83. În anumite cazuri, plata unor cotizații obligatorii, cum ar fi către o casă de pensii sau un sistem de asigurări sociale, poate crea un drept patrimonial protejat de art. 1 din Protocolul nr. 1, chiar dacă contribuabilul nu îndeplinește toate condițiile pentru a primi efectiv pensia sau o altă prestație. Acesta este cazul atunci când există o legătură directă între nivelul cotizațiilor și prestațiile acordate (Stec și alții, decizie citată anterior, - pct.43). Plata de cotizații la o casă de pensii poate așadar, în anumite circumstanțe, să dea naștere unui drept patrimonial asupra unei părți a fondurilor acestuia, iar o modificare a dreptului la pensie în cadrul unui astfel de sistem poate așadar, în principiu, să ridice o problemă în temeiul art. 1 din Protocolul nr. 1. Presupunând chiar că această dispoziție garantează celor care cotizează la un sistem special de asigurări dreptul de a obține beneficii de pe urma acestuia, acest fapt nu poate fi interpretat ca oferindu-le dreptul la o pensie de o anumită valoare (Müller împotriva Austriei, nr. 5849/72, Raportul Comisiei din 1 octombrie 1975, DR 3, pag.25, pct. 30, citată în T. împotriva Suediei, nr. 10671/83, Decizia Comisiei din 4 martie 1985, DR 42, pag. 233).

84. În această privință, trebuie amintit că art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție nu garantează, ca atare, dreptul la o pensie de o anumită valoare (Kjartan Ásmundsson, citată anterior, pct. 39), deși o reducere a valorii unei indemnizații sau retragerea sa ar putea constitui o atingere adusă unui bun, deși este necesar să fie justificată (Valkov și alții

împotriva Bulgariei, nr.2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05 și 2041/05, pct. 84, 25 octombrie 2011, și Grudić împotriva Serbiei, nr. 31925/08, pct. 72, 17 aprilie 2012).

85. Curtea se va pronunța cu privire la existența sau inexistența unei astfel de atingeri axându-și analiza pe dreptul intern în vigoare la momentul atingerii invocate (a se vedea, ca exemplu extras din dreptul răspunderii civile, Maurice împotriva Franței (MC), nr. 11810/03, pct. 67, CEDO 2005-IX).

86. În cazul în care partea interesată nu îndeplinește (Bellet, Huertas și Vialatte, decizie citată anterior) sau încetează să mai îndeplinească condițiile stabilite de dreptul intern pentru acordarea oricărei forme de prestație sau indemnizație, nu există nicio atingere adusă drepturilor care decurg din art. 1 din Protocolul nr. 1 (Rasmussen împotriva Poloniei, nr.38886/05, pct.71, 28 aprilie 2009) în cazul în care condițiile s-au modificat înainte ca partea interesată să fi putut pretinde prestația în cauză (Richardson, decizie citată anterior, pct. 17). În cazul în care suspendarea sau reducerea unei pensii nu este datorată unei schimbări în situația reclamantului, ci în lege sau în punerea sa în aplicare, aceasta poate avea drept rezultat o atingere adusă drepturilor garantate de art. 1 din Protocolul nr. 1 (Grudić, citată anterior, pct. 77).

87. Într-o serie de cauze, Curtea s-a arătat dispusă să accepte că acordarea unei pensii de care reclamantul fusese între timp privat pe motiv că nu fuseseră îndeplinite de la bun început condițiile legale, ar putea da naștere unui bun în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 (Moskal, citată anterior, pct. 45, și Antoni Lewandowski împotriva Poloniei, nr. 38459/03, pct. 78 și 82, 2 octombrie 2012). Într-o altă cauză, a considerat că nerespectarea unei condiții (respectiv aderarea obligatorie la o organizație profesională), care era în temeiul dreptului național un motiv suficient pentru a pierde dreptul la o pensie, nu permitea să concluzioneze că reclamanta nu dispunea de un bun în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 (Klein, citată anterior, pct. 46). Nimic nu a împiedicat Curtea să constate că un reclamant, a cărui cerere de acordare a unei alocații pentru adulți cu dizabilități fusese respinsă pe motiv că acesta nu îndeplinea condiția legală de naționalitate, putea pretinde un drept patrimonial în temeiul art. 1 din Protocolul nr. 1 (Koua Poirrez împotriva Franței, nr. 40892/98, pct. 37-42, CEDO 2003-X). Pe de altă parte, într-o altă cauză, a considerat că simpla acceptare de către autoritățile publice a unui cumul de două pensii, în cazul în care era

posibil să se obțină rambursarea cotizațiilor pentru una dintre acestea, nu dădea naștere unui drept protejat de acest articol (Bellet, Huerias și Vialatte, decizie citată anterior).

88. Aderarea unei persoane la un sistem public de asigurări sociale (fie și obligatorie, astfel ca în speță) nu face în mod obligatoriu imposibilă modificarea sistemului, fie că este vorba de condițiile de acordare a indemnizației sau a pensiei sau valoarea acestora [a se vedea, *mutatis mutandis*, Carson și alții împotriva Regatului Unit (MC), nr. 42184/05, pct.85-89, CEDO 2010, și Richardson, citată anterior, pct. 17]. În plus, Curtea a recunoscut posibilitatea de reformare a legislației în materie de securitate socială, având în vedere schimbările sociale și evoluția opiniei cu privire la categoriile de persoane care au nevoie de asistență socială, precum și de evoluția situațiilor individuale (Wieczorek împotriva Poloniei, nr.18176/05, pct. 67, 8 decembrie 2009).

89. Astfel, din jurisprudența citată anterior rezultă că, în cazul în care condițiile stabilite de lege pentru acordarea unor astfel de prestații sau de pensii s-au modificat și, în consecință, persoana în cauză nu le mai îndeplinește, o examinare minuțioasă a circumstanțelor fiecărei spețe în parte - în special, natura schimbării acestor condiții - poate fi necesară pentru a verifica existența unui interes patrimonial substanțial suficient stabilit în raport cu dreptul național. Acest lucru este impus de securitatea juridică și de statul de drept, care fac parte din valorile fundamentale aflate la baza Convenției".

4. Cu privire la *Expunerea de motive*, apreciem necesară completarea instrumentului de prezentare și motivare cu justificări suplimentare ale soluției propuse, în acord cu dispozițiile art. 31 alin. (1) din *Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, astfel încât acesta să cuprindă „cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a cărui implementare este elaborat respectivul proiect”.

Având în vedere justificarea sumară în *Expunerea de motive* a soluției normative preconizate, apreciem că este necesară justificarea

temeinică a acesteia pornind de la prevederile legale mai sus menționate. De altfel, prin raportare la art. 1 alin. (5) din *Constituție*, Curtea în jurisprudența sa (*Deciziile nr. 141/2019, 139/2019*) a constatat *neconstituționalitatea legii pentru lipsa studiilor de impact, respectiv pentru lipsa de fundamentare temeinică a reglementării. Astfel, în lipsa motivării sau al caracterului sumar al acesteia, precum și în lipsa unei fundamentări temeinice, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia, în condițiile unui pronunțat caracter tehnic al reglementării. Or, normele de tehnică legislativă prevăzute de art. 6 din Legea nr. 24/2000 stabilesc în mod indubitabil obligația unei temeinice motivări a proiectului de act normativ.*

III. Punctul de vedere al Guvernului

Parlamentul va decide cu privire la oportunitatea adoptării acestei inițiative legislative.

Cu stimă,

Florin-Vasile CÎȚU
PRIM-MINISTRU

Domnului deputat **Ludovic ORBAN**

Președintele Camerei Deputaților