



AVIZ
**referitor la proiectul de Lege privind unele măsuri pentru
continuarea activității de către persoanele care îndeplinesc
condițiile de pensionare**

Analizând proiectul de Lege privind unele măsuri pentru **continuarea activității de către persoanele care îndeplinesc condițiile de pensionare**, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.169 din 4.06.2021 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D474/4.06.2021,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ proiectul de lege, pentru următoarele considerente:

1. Proiectul de lege are ca obiect reglementarea posibilității pentru persoanele care îndeplinesc condițiile de pensionare și își desfășoară activitatea în baza unui contract individual de muncă, raport de serviciu sau în baza actului de numire în cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, precum și în cadrul regiilor autonome, societăților naționale, companiilor naționale și societăților comerciale la care capitalul social este deținut integral sau majoritar de stat ori de o unitate administrativ-teritorială de opta între continuarea activității până la împlinirea vârstei de 70 de ani și încetarea raportului de muncă sau a raportului de serviciu.

De asemenea se intervine prin modificare și/sau completare asupra mai multor acte normative:

- Legea nr. 53/2003 - Codul muncii, republicată;

- Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ
- Legea educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată, cu modificările și completările ulterioare;
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 144/2008 privind exercitarea profesiei de asistent medical generalist, a profesiei de moașă și a profesiei de asistent medical, precum și organizarea și funcționarea Ordinului Asistenților Medicali Generaliști, Moașelor și Asistenților Medicali din România, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 319/2003 privind Statutul personalului de cercetare-dezvoltare, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 269/2003 privind Statutul Corpului diplomatic și consular al României, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr.223/2015 privind pensiile militare de stat, cu modificările și completările ulterioare.

2. Prin conținutul său normativ, proiectul de lege face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art.73 alin.(3) lit.j), l), n) și p) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul pentru prevederile care conțin reglementări în domeniile prevăzute de art.73 alin.(3) lit.j) și p) din Legea fundamentală și Camera Deputaților pentru prevederile care conțin reglementări în domeniile prevăzute de art.73 alin.(3) lit.l) și n) din Constituție.

Întrucât proiectul de lege conține reglementări în domenii ale legii organice pentru care Legea fundamentală prevede competențe funcționale diferite ale celor două Camere ale Parlamentului, devin incidente prevederile art.75 alin.(4) și (5) din Constituție.

3. Deoarece proiectul de lege implică modificarea prevederilor bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat, sunt aplicabile dispozițiile art.111 alin.(1) teza a doua din Constituția României, republicată, fiind necesar a se solicita și punctul de vedere al Guvernului,

precum și dispozițiile art.15 alin.(1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare.

4. Proiectul de lege intervine prin modificare și/sau completare expresă sau implicită asupra unui număr mare de acte normative, având atât impact social, cât și impact macroeconomic, dar și impact asupra bugetului consolidat al statului, influențând, în mod direct și prin încălcarea principiului securității raporturilor juridice, calitatea vieții beneficiarilor pensiilor acordate în sistemul public de pensii, dar și a altor categorii de persoane.

În esență, se urmărește interzicerea cumulului oricărui tip de pensie cu salariul/indemnizația convenite în temeiul unui act juridic generator al unui raport juridic de muncă *lato sensu*, preconizându-se ca persoanele care își desfășoară activitatea în baza unui contract individual de muncă, a unui raport de serviciu sau a unui act de numire în funcție, după caz, și care îndeplinesc condițiile de pensionare **să fie obligate să aleagă** între continuarea activității la același angajator și în temeiul aceluiași raport de muncă până la împlinirea vârstei de 70 de ani și încasarea pensiei/indemnizației convenite conform legii după îndeplinirea condițiilor de pensionare.

5. În acest context, atragem atenția asupra faptului că, în **Expunerea de motive**, rațiunile obiective pentru care persoanele în cauză ar putea fi obligate să opteze între dreptul fundamental la muncă și dreptul fundamental la pensie sunt prezentate de o manieră sumară și neargumentată juridic sau cu informații bugetare – *„Având în vedere constrângerile bugetare și reducerea costurilor suportate din bugetul de stat în privința cheltuielilor de personal, proiectul de lege propune o revizuire a legislației aplicabile în cazul cumulului pensiei cu salariul și o alternativă prin care un angajat din sistemul public poate exercita opțiunea între pensie și veniturile salariale aferente raportului de muncă. De aceea, în sistemul public, posibilitatea continuării activității este însoțită de suspendarea plății pensiei”* (la Secțiunea a 2-a pct.2).

Totodată, referitor la instrumentul de prezentare și motivare, semnalăm că acesta nu cuprinde o justificare temeinică a excepțiilor prevăzute la **art.6** din proiect, justificare în lipsa căreia soluțiile legislative

preconizate sunt susceptibile de a avea caracter arbitrar, cu consecința încălcării art.1 alin.(3) din Constituție, referitoare la statul de drept.

Semnalăm că, prin **Decizia nr.139/2019**, Curtea Constituțională a statuat că „*Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale.*”.

În plus, încercând să facem abstracție de încălcările drepturilor fundamentale la muncă, pensie și proprietate privată pe care noile norme le vor genera, precizăm că raționamentul citat *supra* prezintă deficiențe, deoarece:

- nu sunt avute în vedere decât persoanele care în prezent au calitatea de pensionari sau sunt pe cale de a îndeplini condițiile de pensionare, pe când noua reglementare li se va aplica tuturor celor care se află în executarea unui raport de muncă, a cărui durată variază de la luni la zeci de ani;

- cu toate că în Secțiunea a 2-a se afirmă că se urmărește reducerea costurilor suportate din bugetul de stat în privința cheltuielilor de personal, în Secțiunea a 3-a, se precizează că, „Din perspectivă socială, proiectul va atrage creșterea numărului de asigurați în cadrul sistemului de asigurări de stat”, ceea ce înseamnă angajarea de noi persoane, și deci, grevarea bugetului de stat cu plata salariilor/indemnizațiilor unor noi angajați.

- orice activitate generatoare de venit salarial sau asimilat salariilor presupune și plata contribuțiilor de asigurări sociale aferente, deci generează venituri la bugetul de stat.

6. Tot cu referire la **Expunerea de motive**, semnalăm încălcarea mai multor prevederi ale Legii nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prezentarea unor date eronate sau incomplete, precum și absența informațiilor din anumite secțiuni și subsecțiuni.

6.1. Astfel, nu sunt respectate prevederile art.7 din Legea nr.24/2000, care instituie în sarcina inițiatorului proiectului de act normativ obligația evaluării preliminare a impactului proiectului de lege, ce presupune identificarea și analizarea efectelor economice, sociale, de mediu, legislative și bugetare pe care le produc reglementările propuse.

Potrivit alin.(2) și (3) ale aceluiași articol, „evaluarea preliminară a impactului proiectelor de acte normative este considerată a fi modalitatea de fundamentare pentru soluțiile legislative propuse și trebuie realizată înainte de adoptarea actelor normative”, iar „fundamentarea noii reglementări trebuie să aibă în vedere atât evaluarea impactului legislației specifice în vigoare la momentul elaborării proiectului de act normativ, cât și evaluarea impactului politicilor publice pe care proiectul de act normativ le implementează”.

De asemenea, instrumentul de prezentare și motivare nu este însoțit, așa cum prevede imperativ art.7 alin.(3¹) din Legea nr.24/2000, de o **evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.**

În plus, din redactarea Expunerii de motive, nu rezultă ca elaborarea proiectului să fi fost precedată, dată fiind importanța și complexitatea acestuia, de o activitate de documentare și analiză științifică, pentru cunoașterea temeinică a realităților economico-sociale care urmează să fie reglementate, concretizată în prezentarea rezultatelor unor studii de cercetare și includerea unor trimiteri la sursele de informații suplimentare relevante pentru dezbateră proiectului, așa cum dispun art.20 alin.(1) și (3) din Legea nr.24/2000.

Spre exemplu, nu sunt avute în vedere aspecte precum: speranța de viață a românilor, îmbătrânirea populației, migrația forței de muncă în alte state, și, în mod corelativ deficitul de forță de muncă pe plan național, dar și lipsa de personal specializat.

6.2. În ceea ce privește **datele incomplete sau eronate identificate**, precizăm că la Secțiunea a 2 -a pct.1, interzicerea cumulului pensiei cu salariul/indemnizației similare acestuia este disimulată în prezentarea avantajelor folosirii experienței vârstnicilor, și, cu toate că este invocată o decizie a Curții Constituționale care statuează aplicarea principiului nediscriminării în ceea ce privește interzicerea acestui cumul, proiectul instituie multiple tratamente diferențiate pentru anumite categorii de personal, fără a justifica reglementările propuse.

De asemenea, este menționat un număr de persoane beneficiare de pensie care obține venituri salariale – „5.509.379 persoane, din care: 102.375 persoane cu vârsta ≥ 65 ani” -, dar **nu se precizează numărul pensionarilor cumularzi care obține venituri salariale de la un angajator din sistemul bugetar** sau din cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, indiferent de modul de finanțare și subordonare, precum și în cadrul regiilor autonome, societăților naționale, companiilor naționale și societăților comerciale la care capitalul social este deținut integral sau majoritar de stat ori de o unitate administrativ-teritorială, această precizare fiind necesară în contextul în care la Secțiunea a 2-a pct.2 sunt invocate „constrângerile bugetare și reducerea costurilor suportate din bugetul de stat în privința cheltuielilor de personal”.

Totodată, la **Secțiunea a 2-a, pct.2**, este de analizat dacă, în cazul *regiilor autonome, societăților naționale, companiilor naționale și societăților cu capital social deținut integral sau majoritar de stat sau de o unitate administrativ-teritorială*, sumele necesare pentru plata salariilor sunt finanțate în totalitate sau în mare măsură din fonduri publice, astfel încât să se justifice soluțiile preconizate prin acest proiect de lege.

La **Secțiunea a 3-a, pct.1 și 2**, având în vedere eventualitatea ieșirii/rămânerii masive din/în activitate a persoanelor care au calitatea de pensionari, ce poate afecta productivitatea muncii, fie din cauza faptului că nu este valorificată vasta experiență a acestora, în primul caz, fie ca urmare a faptului că este împiedicată atragerea de forță de muncă tânără calificată în cel de-al doilea caz, în mod evident, proiectul prezintă inclusiv **impact macro-economic și impact asupra mediului de afaceri**, care trebuie evaluat.

În cuprinsul **Secțiunii a 4-a - Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung**- nu este furnizată nicio informație, mai mult chiar, în final se arată că „Nu se produce impact financiar asupra bugetului consolidat”, cu toate că se urmărește reducerea cheltuielilor de personal.

În ceea ce privește **Secțiunea a 6-a - Consultările efectuate în vederea elaborării prezentului act normativ**, semnalăm că acestea nu s-au realizat cu organizații neguvernamentale, institute de cercetare și alte

organisme implicate, iar în privința consultărilor organizate cu autoritățile administrației publice locale, s-a solicitat doar punctul de vedere de la Asociația Comunelor din România, Asociația Municipiilor din România, Asociația Orașelor din România, respectiv de la Uniunea Națională a Consiliilor Județene, fără a se preciza conținutul punctului de vedere.

În mod evident, consultările trebuiau organizate cu reprezentanți ai tuturor categorii profesionale implicate. Mai mult chiar, **ar fi trebuit consultate organizațiile profesiilor care au sisteme proprii de pensii, neintegrate sistemului public** (spre exemplu: ale avocaților, notarilor sau ale personalului monahal al cultelor recunoscute de lege) ai căror membri, dată fiind redactarea art.1 din proiect, sunt vizați, în egală măsură, de interzicerea cumulului pensiei cu salariul, fiindu-le îngrădite drepturile fundamentale la muncă, pensie și proprietate.

7. Atragem atenția asupra faptului că nu sunt respectate nici prevederile art.30 alin.(1) lit.d) și art.33 din Legea nr.24/2000, referitoare la obligația ca un proiect de o ademenă importantă să fie însoțit de un alt document de motivare, **studiul de impact**, care ar trebui să facă referire „a) la starea de fapt existentă la momentul elaborării noii reglementări; b) la modificările care se propun a fi aduse legislației existente; c) la **obiectivele urmărite prin modificarea legislației existente**; d) la mijloacele disponibile în vederea realizării scopurilor propuse; e) la dificultățile care ar putea fi întâmpinate în aplicarea noilor dispoziții; f) la evaluarea costurilor impuse de adoptarea proiectului de lege și a **eventualelor economii bugetare generate de aceasta**, la **motivele care stau la baza acestei evaluări**, precum și la modalitatea de calcul al costurilor și economiilor; g) la **beneficiile rezultate prin implementarea proiectului de lege, altele decât cele de natură economică**; h) la analiza comparativă a costurilor și a beneficiilor pe care le implică proiectul de lege, din care să reiasă dacă beneficiile sunt justificate de costuri”.

În ceea ce privește **avizarea de către autoritățile implicate în aplicarea sa**, semnalăm că proiectul de lege nu figurează că este avizat de **Ministerul Economiei, Antreprenoriatului și Turismului**, așa cum, de altfel, se menționează în cadrul fișei circuitului de avizare.

Totodată, sub rezerva observației de la pct.1 *supra*, apreciem că proiectul trebuie avizat inclusiv de **Ministerul Energiei**, având în vedere că un număr semnificativ dintre entitățile menționate la acest punct își desfășoară activitatea în domeniul energiei.

În plus, menționăm că proiectul nu este însoțit de **avizul Consiliului Economic și Social**, în conformitate cu prevederile art.5 lit.a) coroborate cu cele ale art.2 alin.(2) lit.c) din Legea nr.248/2013, republicată, cu modificările și completările ulterioare – deși în documentul de motivare, Secțiunea a 6-a, pct.5 se precizează că proiectul va fi supus avizării acestui organism. Menționăm că, potrivit dispozițiilor art.9 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, proiectul de act normativ se supune avizării Consiliului Legislativ după încheierea procedurii de avizare de către autoritățile interesate în aplicarea sa.

Pe de altă parte, este de analizat dacă, prin soluțiile legislative preconizate, proiectul nu denaturează concurența, motiv pentru care ar fi indicat ca acesta să fie avizat și de **Consiliul Concurenței**. Avem în vedere faptul că, în cazul regiilor autonome, societăților naționale, companiilor naționale și societăților cu capital social deținut integral sau majoritar de stat sau de o unitate administrativ-teritorială, menținerea în activitate a unor angajați care au împlinit vârsta legală de pensionare și care ar putea să nu mai aibă abilitățile necesare postului ar putea plasa aceste regii autonome și societăți într-o poziție nefavorabilă pe piața concurențială, comparativ cu societățile cu capital integral sau majoritar privat, care au libertatea de a angaja personal performant. Pe de altă parte, ca urmare a încetării activității, în vederea pensionării, a unui număr mare de persoane, respectivele entități juridice s-ar putea confrunța cu un deficit de personal calificat, problemă pe care societățile cu capital privat nu o au.

Formulăm această observație cu atât mai mult cu cât regiile autonome funcționează în ramurile strategice ale economiei naționale - precum industria de armament, energetică, exploatarea minelor și a gazelor naturale, poștă și transporturi feroviare - , iar societățile naționale, respectiv companiile naționale au ca obiect activități de interes public național.

De asemenea, semnalăm că, potrivit prevederilor art.38 alin.(3) din Legea nr.317/2004 privind **Consiliul Superior al Magistraturii**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „Plenul Consiliului Superior al Magistraturii avizează proiectele de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești”. Ca urmare, având în vedere intervențiile legislative preconizate la art.16 din prezentul proiect, este necesară solicitarea emiterii acestui aviz.

8. Analizând fondul reglementărilor propuse în prezentul proiect, semnalăm faptul că majoritatea soluțiilor preconizate urmăresc **interzicerea**, până la împlinirea vârstei de 70 de ani, a **cumulului oricărui tip de pensie**, nu doar al pensiei acordate în sistemul public de pensii, pensiei de serviciu sau a indemnizației pentru limită de vârstă, **cu veniturile salariale obținute**, fie prin executarea unui contract de muncă încheiat cu un angajator din sistemul privat, fie în cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale, locale, regii autonome, societăți naționale, companii naționale și societăți comerciale la care capitalul social este deținut integral sau majoritar de stat ori de o unitate administrativ-teritorială.

Aceste soluții normative aduc atingere prevederilor art.16 alin(1), art.41 alin.(1), art.44 alin.(1) și art.47 alin.(2) și art.53 din Constituție, instituind **restrângeri ale dreptului la pensie, dreptului la proprietate privată și dreptului la muncă sau discriminări** între diferite categorii profesionale sau în cadrul aceleiași categorii, pe motive de vârstă.

8.1. În privința **dreptului la pensie**, precizăm că, art.47 alin.(2) din Constituție nu instituie obligația de a ieși la pensie, ci facultatea de a obține pensia la împlinirea condițiilor de vârstă și stagiu prevăzute de lege, Precizăm că, în aplicarea principiului contributivității, pensiile din sistemul public se cuvin în temeiul contribuțiilor de asigurări sociale plătite. În ceea ce privește pensia de serviciu, aceasta are două componente, una contributivă și alta necontributivă, fiind instituită ca o măsură având caracter compensatoriu pentru anumite categorii profesionale supuse unui statut special¹.

¹ Acest aspect este evidențiat și în Decizia Curții Constituționale nr.1.237 din 6 octombrie 2010 care reiterează ceea ce a statuat în Decizia nr.871 din 25 iunie 2010: „Curtea, respingând obiecția de neconstituționalitate care viza viitoarea Lege nr.119/2010, a statuat că "pensiile de serviciu se bucură de un regim juridic diferit în raport cu pensiile acordate în sistemul public de pensii. Astfel,

Pe de altă parte, interzicerea cumulului salariului cu pensia acordată în cadrul unor sisteme de pensii neintegrate sistemului public, aceste sisteme neprezentând nici o legătură cu bugetul de stat, constituie, pe lângă restrângerea drepturilor fundamentale menționate mai sus, o ingerință nejustificată și neconstituțională în organizarea unor profesii, reglementată prin acte normative speciale, **adică o încălcare a prevederilor art.40 alin.(1) din Constituție, referitor la dreptul de asociere.**

Așadar, interzicerea dreptului de a beneficia de pensie constituie o restrângere a dreptului fundamental la pensie, în timp ce obligarea pensionarului/persoanei care îndeplinește condițiile de pensionare de a opta între a continua raportul de muncă sau de a-l înceta în mod forțat constituie o restrângere a dreptului fundamental la muncă.

În strânsă legătură cu dreptul la pensie și la muncă este dreptul de proprietate privată, prezentul proiect contravenind dispozițiilor art. 44 alin. (1) din Constituție și prevederilor art. 1 paragraful 1 din primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Referitor la acest aspect, Curtea Constituțională a reținut că „Chiar dacă drepturile salariale nu sunt drepturi reale, cum este dreptul de proprietate, ci drepturi de creanță, în privința apărării lor, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului acestea sunt asimilate

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.”... „De altfel, Decizia Curții Constituționale nr.20 din 2 februarie 2000, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.72 din 18 februarie 2000, a statuat că pensia de serviciu constituie «o compensație parțială a inconvenientelor ce rezultă din rigoarea statutelor speciale», ceea ce demonstrează, fără drept de tăgadă, că, de fapt, acel supliment de care am făcut vorbire mai sus se constituie în acea compensație parțială menționată de Curte, pentru că diferențierea existentă între o pensie specială și una strict contributivă, sub aspectul cuantumului, o face acel supliment.

Acordarea acestui supliment, așa cum se poate desprinde și din decizia mai sus amintită, a urmărit instituirea unei regim special, compensatoriu pentru anumite categorii socio-profesionale supuse unui statut special. Această compensație, neavând ca temei contribuția la sistemul de asigurări sociale, ține de politica statului în domeniul asigurărilor sociale și nu se subsumează dreptului constituțional la pensie, ca element constitutiv al acestuia”.

Curtea, în aceeași Decizie nr.1.237 din 6 octombrie 2010 reține că „în ceea ce privește aceste din urmă drepturi de asigurări sociale, legiuitorul are dreptul exclusiv de a dispune, în funcție de politica socială și fondurile disponibile, asupra acordării lor, precum și asupra cuantumului și condițiilor de acordare”. În acest context, Curtea arată, totodată, că „pensiile speciale nu reprezintă un privilegiu, ci au o justificare obiectivă și rațională”.

cu bunuri, statuându-se că noțiunile de "bun" și "proprietate" au un sens care "nu este limitat la dreptul de proprietate asupra bunurilor corporale, ci cuprinde și alte drepturi și interese patrimoniale" (cauza Beyler împotriva Italiei, 2000)². De asemenea, Curtea Constituțională a statuat că, „potrivit art. 1 din Protocolul nr. 1 al Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, "Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale". Noțiunea "bun" utilizată de acest text are o semnificație autonomă, putându-se considera că pensia este un bun care intră sub protecția acestui text"³.

În lumina celor de mai sus, observăm că sunt încălcate drepturile constituționale la pensie și/sau la muncă, de proprietate privată și de asociere, prin cea mai mare parte a textelor proiectului, exemplificând, în acest sens, cu soluțiile preconizate la art.1 alin.(1), art.1 alin.(2), art.2 alin.(1) și (2), art.5 alin.(1), art.10 pct.1, art.11 pct.2, art.13 pct.1, art.14 pct.1 și 3, art.15 pct.1, art.16 pct.1 și 3, art.17 și art.18 pct.1.

Semnalăm că drepturile fundamentale pot fi restrânse cu respectarea condițiilor cumulative stabilite prin **art.53** din Constituție:

- numai prin lege;
- numai pentru : *apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav;*
- dacă măsura este necesară într-o societate democratică;
- doar dacă măsura este proporțională cu situația care a determinat-o, iar
- aplicarea măsurii trebuie să fie nediscriminatorie și trebuie să nu aducă atingere exercițiului dreptului sau libertății.

Precizăm faptul că, pronunțându-se asupra unei măsuri care viza interzicerea cumulului pensiei de serviciu cu venituri salariale sau, după caz, asimilate salariilor realizate în cadrul în cadrul autorităților și instituțiilor publice în cazul în care pensia depășea un anumit quantum, Curtea Constituțională, prin Decizia nr.1414/2009 **a statuat competența legiuitorului de a decide asupra limitării acestor drepturi, cu**

² Decizia nr.859 din 16 iunie 2009

³ Decizia nr. 873 din 25 iunie 2010

precizarea că legiuitorul nu poate acționa aleatoriu, fără nicio justificare obiectivă. Precizăm însă că **motivele** care au stat la baza adoptării respectivei măsuri prin Legea nr.329/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional, cu modificările și completările ulterioare, respectiv criza economică în care se găsea România la acel moment, **nu se regăsesc și în cazul prezentului proiect pentru a se justifica adoptarea acestuia**, lipsind argumentarea din Expunerea de motive.

Cu toate că în instrumentul de prezentare și motivare sunt invocate ca argumente Decizia Curții Constituționale nr. 1.414/2009, precum și o hotărâre a Curții Europene a Drepturilor Omului, acestea au fost adoptate într-un anumit context economic, menționat mai sus, nefiind aplicabile în cazul prezentului proiect.

În ceea ce privește condiția aplicării nediscriminatorii a măsurii de restrângere a unor drepturi fundamentale, semnalăm că aceasta nu este îndeplinită, deoarece excepțiile pe care le stabilește prezentul proiect pentru anumite categorii profesionale nu sunt justificate în Expunerea de motive, și nici nu ar putea fi justificate, afirmându-se faptul că anumite categorii profesionale ar fi mai importante din punct de vedere social și ar fi îndreptățite să-și suplimenteze veniturile constând în pensia acordată în sistemul public de pensii sau în sistemele neintegrate sistemului public/pensia de serviciu/ indemnizația pentru limită de vârstă de care beneficiază în condițiile unor acte normative în vigoare, care au stat la baza opțiunii pentru profesiile respective, cărora, de cele mai multe ori, le sunt aplicabile o serie de interdicții și incompatibilități.

Din acest punct de vedere, trebuie subliniat că Expunerea de motive nu dezvoltă justificarea limitării cumulului pensiei cu salariul decât prin referirea generică la „constrângerile bugetare”, la „reducerea costurilor suportate din bugetul de stat în privința cheltuielilor de personal”, precum și la „repartizarea echitabilă a resurselor bugetare”. Astfel, **niciunul dintre motivele invocate nu poate fi subsumat cerințelor prevăzute de art.53 alin.(1) din Constituție.**

Mai mult decât atât, precizăm că, prin Decizia nr.1414/2009, Curtea Constituțională a reținut că, „*Se impune subliniat însă faptul că de esența legitimității constituționale a restrângerii exercițiului unui drept sau al*

unei libertăți este caracterul excepțional și temporar al acesteia. Într-o societate democratică, regula este cea a exercitării neîngrădite a drepturilor și libertăților fundamentale, restrângerea fiind prevăzută ca excepție, dacă nu există o altă soluție pentru a salva valoarea statului care sunt puse în pericol”.

Or, din reglementarea propusă prin proiect nu rezultă îndeplinirea acestei condiții, soluțiile legislative nefiind motivate prin existența unei situații excepționale și nefiind propuse pentru o perioadă determinată.

8.2. Referitor la principiul nediscriminării sau al egalității în drepturi prevăzut la art.16 din Constituție, în jurisprudența Curții Constituționale s-a statuat că „acesta presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. Ca urmare, situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional (a se vedea, în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr. 86 din 27 februarie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 207 din 31 martie 2003, Decizia nr. 476 din 8 iunie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 599 din 11 iulie 2006, Decizia nr. 573 din 3 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 363 din 25 mai 2011, sau Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 644 din 2 septembrie 2014, paragraful 55, Decizia nr. 755 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 101 din 9 februarie 2015, paragraful 23). Principiul egalității în drepturi nu înseamnă uniformitate, **încălcarea principiului egalității și nediscriminării existând atunci când se aplică un tratament diferențiat unor cazuri egale, fără o motivare obiectivă și rezonabilă, sau dacă există o disproporție între scopul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 20 din 24 ianuarie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 243 din 10 aprilie 2002, Decizia nr. 156 din 15 mai 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 339 din 26 iunie 2001, Decizia nr.310 din 7 mai 2019, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.663 din 9 august 2019). **Nesocotirea principiului egalității are drept consecință neconstituționalitatea discriminării care a determinat, din punct de vedere normativ, încălcarea principiului.****

Curtea a mai stabilit că discriminarea se bazează pe noțiunea de "excludere de la un drept" (Decizia Curții Constituționale nr. 62 din 21 octombrie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 49 din 25 februarie 1994), iar remediul constituțional specific, în cazul constatării neconstituționalității discriminării, îl reprezintă acordarea sau accesul la beneficiul dreptului (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 685 din 28 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 470 din 11 iulie 2012, Decizia nr. 164 din 12 martie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 296 din 23 mai 2013, sau Decizia nr. 681 din 13 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 889 din 8 decembrie 2014).

În același sens este și jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, care a statuat, în aplicarea prevederilor art. 14 din Convenția privind apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale privind interzicerea discriminării, că reprezintă o încălcare a acestor prevederi orice diferență de tratament săvârșită de stat între indivizi aflați în situații analoage, fără o justificare obiectivă și rezonabilă (de exemplu, prin 4 Hotărârea din 13 iunie 1979, pronunțată în Cauza Marckx împotriva Belgiei, Hotărârea din 13 noiembrie 2007, pronunțată în Cauza D.H. și alții împotriva Republicii Cehe, par.175, Hotărârea din 29 aprilie 2008, pronunțată în cauza Burden împotriva Regatului Unit, par.60, Hotărârea din 16 martie 2010, pronunțată în cauza Carson și alții împotriva Regatului Unit, par 61)''⁴.

8.3. Față de cele de mai sus, semnalăm că soluția legislativă propusă, de interzicere a cumulării pensiei cu salariul, contravine prevederilor art.16, 40, 41, 47 și 53 din Constituție. Întrucât această soluție constituie chiar esența reglementării, celelalte dispoziții fiind propuse în considerarea adoptării acesteia, apreciem că proiectul de lege este neconstituțional în ansamblul său și nu poate fi promovat în forma propusă.

9. Semnalăm că, din punctul de vedere al tehnicii legislative, în vederea respectării principiului unicității reglementării în materie, potrivit art.14 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și pentru evitarea paralelismului legislativ interzis de art.16 alin.(1) din aceeași lege, ar fi fost trebuit ca prezentul

⁴Paragraful 16 din Decizia nr.657 din 17 octombrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.882 din 01.11.2019,

proiect să fie redactat sub forma unei legi de modificare și/sau completare a actelor normative din domeniile vizate.

În acest context, semnalăm că la art.1-3 și 5 din proiect sunt cuprinse prevederi care ar avea aplicabilitate generală, iar la art.13-19 sunt introduse aceleași soluții și, eventual, dezvoltate în prevederi ale unor legi cu caracter special, instituindu-se **paralelisme legislative**.

Pentru o reglementare în acord cu normele de tehnică legislativă, **numai soluțiile care nu au caracter neconstituțional** ar trebui incluse în Codul muncii, Codul administrativ și în Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, iar în actele normative asupra cărora se intervine la art.13-19, numai dacă prevăd soluții derogatorii de la actele normative cu caracter general menționate anterior.

În plus, semnalăm faptul că Legea nr. 263/2010 urmează a fi abrogată la data de 1 septembrie 2023 prin intrarea în vigoare a prevederilor Legii nr. 127/2019. Ca urmare, este de analizat dacă adoptarea măsurilor propuse prin prezentul proiect nu ar avea implicații și asupra Legii nr.127/2019, caz în care ar putea fi avută în vedere și o intervenție asupra respectivei legi. În caz contrar, după data de 1 septembrie 2023, dată la care ar urma să intre în vigoare Legea nr.127/2019, se va ajunge ca soluțiile din prezentul proiect să nu fie corelate cu prevederile respectivei legi.

Cu privire la **continuarea activității profesionale a tuturor persoanelor care își desfășoară activitatea** în baza unui contract individual de muncă, a unui raport de serviciu sau a unui act de numire în funcție, după caz, în fondul activ al legislației există dispoziții cu caracter general aplicabile acestora și/sau dispoziții cu caracter special.

Precizăm că potrivit art.1 din Codul muncii, „prezentul cod reglementează domeniul raporturilor de muncă” și „**se aplică și raporturilor de muncă reglementate prin legi speciale, numai în măsura în care acestea nu conțin dispoziții specifice derogatorii**”, iar potrivit art.278 alin.(2) „Prevederile prezentului cod **se aplică cu titlu de drept comun și acelor raporturi juridice de muncă neîntemeiate pe un contract individual de muncă, în măsura în care reglementările speciale nu sunt complete și aplicarea lor nu este incompatibilă cu specificul raporturilor de muncă respective.**”.

Pornind de la aceste norme care prevăd fără echivoc caracterul de drept comun al Codului muncii în materia oricărui raport juridic de muncă (raport juridic de muncă *lato sensu*), semnalăm că în legislația internă sunt reglementate mai multe relații sociale care pot fi încadrate în sfera largă a raporturilor juridice de muncă, fiind cazul tuturor actelor juridice pe baza cărora își desfășoară activitatea toate persoanele vizate prin prezentul proiect. **Acestora li se aplică dispozițiile cu caracter general din Codul muncii ori de câte ori acte normative speciale nu prevăd dispoziții derogatorii.**

În acest context, relevăm că potrivit art.56 alin.(4) din Codul muncii, *„Pe baza unei cereri formulate cu 30 de zile înainte de data îndeplinirii cumulative a condițiilor de vârstă standard și a stagiului minim de cotizare pentru pensionare și cu aprobarea angajatorului, salariatul poate fi menținut în aceeași funcție maximum 3 ani peste vârsta standard de pensionare, cu posibilitatea prelungirii anuale a contractului individual de muncă”*.

Art.517 din Codul administrativ stabilește de o manieră similară că: *„În mod excepțional, pe baza unei cereri formulate cu 2 luni înainte de data îndeplinirii cumulative a condițiilor de vârstă standard și a stagiului minim de cotizare pentru pensionare și cu aprobarea conducătorului autorității sau instituției publice, funcționarul public poate fi menținut în funcția publică deținută maximum 3 ani peste vârsta standard de pensionare, cu posibilitatea prelungirii anuale a raportului de serviciu. Pe perioada în care este dispusă menținerea în activitate pot fi aplicate dispozițiile art. 378”*.

Analizând prevederile citate se poate observa cu claritate că acestea deja reglementează posibilitatea continuării activității profesionale, a persoanelor care au desfășurat-o în baza unui contract de muncă sau a unui raport de serviciu, cu acordul angajatorului/ cu aprobarea conducătorului autorității sau instituției publice, salariatul/funcționarul public putând fi menținut în aceeași funcție maximum 3 ani peste vârsta standard de pensionare, cu posibilitatea prelungirii anuale a contractului individual de muncă/raportului de serviciu.

10. Pe lângă aspectele de neconstituționalitate precizate mai sus, semnalăm încălcarea mai multor exigente de tehnică legislativă referitoare

la claritatea, precizia și previzibilitatea reglementării, mai multe texte ale proiectului fiind susceptibile să aducă atingere și principiului legalității, consacrat la art.1 alin.(5) din Constituție.

Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri, statuând că „*una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative*”, orice act normativ trebuind „*să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat*” și că „*respectarea prevederilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art.1 alin.(5) din Constituție*”.

În privința principiului previzibilității legii, Curtea a observat că „*autoritatea legiuitoare, Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligația de a edicta norme care să respecte trăsăturile referitoare la claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate. Referitor la aceste cerințe, Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat în mod constant, statuând că o normă este previzibilă numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în așa fel încât să permită oricărei persoane - care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate - să își corecteze conduita (Hotărârea din 29 martie 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, Hotărârea din 23 septembrie 1998, pronunțată în Cauza Petra împotriva României), iar cetățeanul trebuie să dispună de informații suficiente referitoare la normele juridice aplicabile într-un caz dat și să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat. Pe scurt, legea trebuie să fie, în același timp, accesibilă și previzibilă (Hotărârea din 26 aprilie 1979, pronunțată în Cauza Sunday Times împotriva Regatului Unit)*”⁵.

În primul rând, precizăm că, potrivit art.6 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli **necesare, suficiente** și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și **eficiență legislativă**. De asemenea, soluțiile pe care le cuprinde noua reglementare trebuie să fie **temeinic fundamentate**, luându-se în considerare interesul

⁵ Decizia nr.900 din 15 decembrie 2020

social, **politica legislativă** a statului român și **cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne.**

În al doilea rând, precizăm că mai multe texte ale proiectului nu respectă prevederile art.8 alin.(4) teza I din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia, „*Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce*” și pe cele ale art.36 alin.(1) - „*Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc*”.

11. În cele ce urmează, formulăm unele observații de fond, de redactare și de tehnică legislativă referitoare la actuala formă a proiectului, observații care ar putea fi valorificate, prin adaptare, într-un alt proiect, în eventualitatea în care se vor elimina dispozițiile neconstituționale și se vor reformula cele lipsite de claritate și predictibilitate.

12. Potrivit observațiilor formulate mai sus, **titlul** va trebui să fie acela al unui act normativ modificator, urmând să reflecte intervențiile asupra Codului muncii, Codului administrativ și asupra Legii nr.263/2010.

13. Semnalăm că din formularea generică „persoanele care își desfășoară activitatea ... în cadrul **autorităților și instituțiilor publice centrale și locale**”, utilizată în cuprinsul proiectului, nu rezultă în mod expres dacă reglementarea propusă include și personalul din sistemul de apărare, ordine publică și securitate națională.

Avem în vedere, pe de o parte, că în Secțiunea a 2-a pct.2 - Schimbări preconizate - din Expunerea de motive se menționează că „*Propunerea de act normativ are ca obiect de reglementare posibilitatea acordată **salariaților care îndeplinesc condițiile de pensionare în sistemul public de pensii, inclusiv pensiile de serviciu, sau ai sistemului pensiilor militare de stat, de a exercita opțiunea între continuarea activității și încetarea raportului de muncă sau a raportului de serviciu.***”

Pe de altă parte, în finalul acestei secțiuni, nu este menționată a suferi intervenții legislative nicio lege specială care să permită continuarea activității acestui personal după îndeplinirea condițiilor de pensionare.

Menționăm că art.5 alin.(1) din proiect reglementează numai **posibilitatea persoanelor care au calitatea de pensionari din sistemul pensiilor militare și ai pensiilor de serviciu de a fi încadrați până la împlinirea vârstei de 70 de ani**, cu suspendarea plății pensiei, măsură care este reglementată în mod expres prin intervenția asupra Legii

nr.223/2015 privind pensiile militare de stat, astfel cum se propune la art.19.

Față de cele semnalate, din compararea Expunerii de motive și a proiectului de lege nu rezulta cu claritatea intenția de legiferare.

14. Întrucât proiectul are în vedere și persoanele care își desfășoară activitatea în baza **unui act de numire în funcție**, nu este clar dacă soluția legislativă are în vedere și situația în care numirea este făcută pe o durată determinată, caz în care persoana nu ar mai putea să opteze pentru continuarea activității până la împlinirea vârstei de 70 de ani. În plus, apreciem că, în această situație, opțiunea de continuare a activității ar trebui să aparțină autorității publice competente să facă numirea și nu persoanei numite.

15. Art.1 alin.(1) nu distinge dacă posibilitatea continuării activității vizează doar sectorul public sau vizează inclusiv sectorul privat. Din interpretarea coroborată a acestui alineat cu art.2 alin.(1) s-ar putea interpreta că domeniul de aplicare este cel prevăzut la acest din urmă articol, în caz contrar punându-se întrebarea în ce temei își continuă activitatea persoanele cu contract individual de muncă în cadrul altor entități decât cele enumerate la art.2 alin.(1).

La **art.1 alin.(3)**, se prevede că „*Cererea de încetare a activității în vederea pensionării se depune la unitatea angajatoare cu 60 de zile calendaristice înainte de data la care persoana solicită pensionarea*”, ceea ce presupune o anticipare greu de realizat. Astfel, persoana respectivă ar trebui să cunoască dinainte data la care va solicita pensionarea, pentru a putea depune la unitatea angajatoare, în termenul prevăzut de text, cererea de încetare a activității în vederea pensionării. Observația este valabilă în mod corespunzător pentru toate cazurile asemănătoare din cuprinsul proiectului.

Având în vedere termenul de 30 de zile de la alin.(2), pentru simetrie, și cererea de încetare a activității ar trebui depusă în același termen, neexistând nicio justificare obiectivă pentru un termen mai mare. Observația este valabilă în mod corespunzător pentru toate cazurile asemănătoare din cuprinsul proiectului.

Totodată, este necesară revederea sintagmei „unitatea angajatoare”, care nu beneficiază de accepțiune legală. În acest sens, precizăm că, potrivit prevederilor art.37 alin.(2) din Legea nr.24/2000, republicată, cu

modificările și completările ulterioare, „(2) Dacă o noțiune sau un termen nu este consacrat sau poate avea înțelesuri diferite, semnificația acestuia în context se stabilește prin actul normativ ce le instituie, în cadrul dispozițiilor generale sau într-o anexă destinată lexicului respectiv, și devine obligatoriu pentru actele normative din aceeași materie.”.

16. La art.2 alin.(1), pentru respectarea prevederilor art.18 pct.31 Titlul IV din Legea nr.76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă, cu modificările și completările ulterioare, sintagma „*societăților comerciale*” va fi înlocuită cu substantivul „*societăților*”.

Observația este valabilă pentru toate cazurile similare.

La **alin.(1), teza a doua**, potrivit căreia „Prevederile art.1 alin.(2) și (3) se aplică în mod corespunzător” este neclară având în vedere că între sfera persoanelor prevăzute la art.1 alin.(1) și sfera persoanelor prevăzute la art.2 alin.(1) există o **relație de la întreg la parte**.

La **alin.(2)**, norma nu poate fi prevăzută ca excepție de la art.1, aceasta constituind norma generală neaplicabilă personalului didactic în condițiile existenței unei reglementări speciale, respectiv, Legea educației naționale nr.1/2011, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

17. La art.3 alin.(3), pentru o reglementare corectă și în concordanță cu prevederile alin.(1), textul ar fi trebuit să se refere la încetarea **raportului de muncă, a raportului de serviciu sau a efectelor actului de numire**.

18. Referitor la textul propus pentru **art.4**, este necesară revederea formulării „nu este condiționată de acordul prealabil al angajatorului”, întrucât menținerea în activitate a unei persoane peste vârsta standard de pensionare ar trebui să poată fi analizată de către angajator din perspectiva nevoilor de personal ale acestuia, în funcție de complexitatea și specificul atribuțiilor, dar în mod deosebit din perspectiva menținerii aptitudinilor necesare postului respectiv.

Astfel, ar trebui ca respectivele aptitudini să poată fi verificate la un anumit interval de timp, ceea ce implică necesitatea acordului angajatorului.

Așadar, apreciem că se impune **revederea acestor dispoziții**, în sensul că există domenii de activitate pentru care sunt necesare anumite abilități fizice și psihice, care trebuie îndeplinite de persoanele care ocupă

acele funcții și care sunt condiții esențiale la angajare. Cu titlu de exemplu, menționăm instituțiile din domeniul siguranței naționale, din domeniul transporturilor aeriene, feroviare etc., din domeniul sănătății (chirurgie, neurochirurgie etc.), din domeniul educației și altele asemenea.

Or, în aceste situații continuarea activității până la vârsta de 70 de ani ar trebui **să fie condiționată de acordul angajatorului**, în temeiul **existenței unei certificări medicale care să ateste starea de sănătate** precum și faptul că **persoana respectivă este aptă pentru acea activitate**, în concordanță cu prevederile existente în actele normative în vigoare, care reglementează domeniile respective.

În situațiile menționate nu se poate invoca tratamentul diferențiat aplicat persoanelor și nici îngrădirea dreptului la muncă, întrucât persoanele respective au dreptul legal de a-și continua activitatea, fie la același loc de muncă, dacă îndeplinesc condițiile, sau au posibilitatea legală de a ocupa un alt loc de muncă, corespunzător pregătirii profesionale, stării de sănătate și aptitudinilor pe care le au, în cazul în care nu mai sunt apte pentru locul de muncă avut.

Totodată, prin folosirea formulării „*acordul prealabil al angajatorului*“, rezultă că este avut în vedere un acord ulterior al acestuia.

Ca urmare, luând în considerare observațiile de mai sus, pentru predictibilitatea normei și pentru aplicabilitatea corectă a prevederilor legii, se impune revederea și reformularea textului.

19. La art.5 alin.(3), este necesară reconsiderarea textului care nu poate fi aplicat, formularea fiind confuză și contradictorie, deoarece persoanele îndreptățite să solicite reluarea plății pensiei **au deja calitatea de pensionari**, motiv pentru care nu se înțelege cum ar putea să solicite reluarea plății pensiei „cu 60 de zile calendaristice **înainte de data pensionării**”.

20. Semnalăm că, din analiza soluției legislative preconizate pentru **art.6**, rezultă că de la măsura interdicției cumulului pensiei cu salariul sunt exceptate anumite categorii de persoane. Menționăm că, în Expunerea de motive, nu sunt precizate expres criteriile avute în vedere la instituirea unei interdicții numai pentru o parte dintre persoanele beneficiare ale pensiei publice pentru limită de vârstă, indemnizațiilor pentru limită de vârstă sau ale pensiei de serviciu, după caz.

Totodată, la art.6 lit.a), se instituie o vădită discriminare între persoanele alese în funcții de autoritate sau demnitate publică și persoanele pentru care durata mandatului este prevăzută de Constituție, și cele pentru care durata mandatului este prevăzută de lege ori cele a căror durată a mandată nu este determinată.

În acest context, semnalăm că Legea fundamentală nu prevede o limitare a mandatului pentru toți conducătorii instituțiilor fundamentale, astfel încât referirea doar la persoanele pentru care durata mandatului este prevăzută de Constituție este de natură a crea o discriminare a persoanelor care exercită funcții de demnitate publică în cadrul unor instituții constituționale, pentru care Constituția nu prevede o durată a mandatului.

21. La art.7, semnalăm că soluția legislativă propusă este insuficient de clară, ceea ce afectează predictibilitatea și accesibilitatea normei, având în vedere faptul că, pe de o parte, nu se înțelege ce prin sintagma „se recuperează de la pensionari” și, pe de altă parte, nu sunt prevăzute dispozițiile *de lege lata* potrivit cărora urmează să fie recuperate respectivele sume încasate necuvenit.

Totodată, întrucât a fost făcută trimitere la „termenul general de prescripție”, pentru precizia normei, ar fi trebuit prevăzut chiar termenul dorit sau ar fi trebuit indicată prevederea din actul normativ vizat (art.2517 din Legea nr.287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare.).

22. La art.8, textul este imprecis sub aspectul obligației vizate prin expresia „prevăzute la art.3”, deoarece obligații sunt prevăzute în cadrul a două alineate ale acestui articol. În plus, semnalăm lipsa de predictibilitate a normei cu privire la „încetarea de drept a contractului individual de muncă”, deoarece nu se stabilește fără echivoc momentul de la care aceasta intervine.

23. La art.9 alin.(1), semnalăm că noțiunea de „angajator” este specifică raporturilor de muncă reglementate de Codul muncii, nu și raporturilor de serviciu reglementate de Codul administrativ. Întrucât textul se referă la ambele categorii de raporturi juridice, este necesară utilizarea unei noțiuni specifice, a cărei definiție să fie prevăzută, în mod expres, în proiect.

În ceea ce privește norma preconizată la alin.(2), prin folosirea sintagmei „Angajatorul are obligația de a lua măsurile necesare constatării cazurilor prevăzute la art.8”, aceasta este lipsită de predictibilitate,

neînțelegându-se ce cazuri au fost vizate, deoarece la art.8 nu sunt prevăzute cazuri.

În plus, nu este clar când se va dispune încetarea raportului de muncă sau de serviciu și nici momentul efectiv al respectivei încetări, deoarece termenele prevăzute la art.3 vizează alte aspecte.

De asemenea, precizăm că nerespectarea **art.9 alin.(2)**, constituie contravenție potrivit art.9 alin.(4), textul propus neîndeplinind cerințele de claritate și de previzibilitate specifice unei norme juridice.

Astfel, textul se referă, în mod generic, la obligația angajatorului de a lua **măsurile necesare** constatării cazurilor prevăzute la art.8, fără ca din redactare să rezulte ce fel de astfel de măsuri sunt avute în vedere și care sunt criteriile de apreciere a necesității acestora. O astfel de soluție legislativă este în dezacord cu principiul legalității care, așa cum a subliniat Curtea Constituțională în Decizia nr.152/2020, guvernează dreptul contravențional, întrucât formularea generică a textului face imposibilă stabilirea faptelor care constituie contravenții.

În plus, menționăm că, potrivit art. 3 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, actele normative prin care se stabilesc contravenții trebuie să cuprindă **descrierea faptelor ce constituie contravenții**, astfel încât ar fi fost necesar ca faptele care atrag răspunderea contravențională să prevăzute în mod concret.

Pe de altă parte, la **art.9 alin.(2)**, referitor la obligația angajatorului de a dispune „încetarea raporturilor de muncă sau a efectelor actului de numire în funcția publică” în cazul constatării neîndeplinirii obligației prevăzute la art.3, precizăm că formularea propusă nu este în acord cu reglementărilor-cadru în materia raporturilor de muncă și de serviciu.

Întrucât nerespectarea obligației prevăzute la art.3 constituie, potrivit art.8, o cauză de încetare de drept a contractului individual de muncă, a raportului de serviciu sau a actului de numire, după caz, textul propus pentru art.9 alin.(2) ar fi trebuit să aibă în vedere dispozițiile art.55 alin.(2) din Codul muncii și, respectiv cele ale art.517 alin.(3) din Codul administrativ, potrivit cărora cazul de încetare de drept a contractului individual de muncă, respectiv al raporturilor de serviciu **se constată prin decizie a angajatorului, respectiv prin act administrativ al persoanei care are competența legală de numire în funcția publică.**

Mai mult decât atât, textul propus pentru art.9 alin.(2) ar fi trebuit să prevadă în mod expres soluția legislativă aplicabilă în cazul **persoanelor numite în funcție**.

În plus, în ceea ce privește prevederea potrivit căreia angajatorul trebuie să-și îndeplinească obligațiile prevăzute de text *în termenul prevăzut la art.3*, precizăm că aceasta este greșită. Avem în vedere faptul că încetarea de drept a contractului de muncă sau a raporturilor de serviciu nu poate fi constatată de către angajator decât **după expirarea termenului prevăzut la art.3**, în care persoanele prevăzute de text trebuie să își exprime în scris opțiunea pentru continuarea activității sau pentru încetarea acesteia.

Pentru toate aceste motive, textul propus pentru art.9 alin.(2) nu poate fi adoptat în forma propusă.

24. La art.9 alin.(4), semnalăm că stabilirea unei amenzi contravenționale în quantum fix este contrară dispozițiilor art.3 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, potrivit cărora în cazul sancțiunii cu amendă se vor stabili limita minimă și maximă a acesteia sau, după caz, cote procentuale din anumite valori.

Precizăm că soluția stabilirii unei amenzi în quantum fix este contrară principiului proporționalității, făcând imposibilă individualizarea administrativă sau judiciară a sancțiunii, cu respectarea criteriilor legale de individualizare prevăzute la art.21 alin.(3) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001. Menționăm că, potrivit acestei norme, sancțiunea se aplică **în limitele prevăzute de actul normativ și trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite**, ținându-se seama de împrejurările în care a fost săvârșită fapta, de modul și mijloacele de săvârșire a acesteia, de scopul urmărit, de urmarea produsă, precum și de circumstanțele personale ale contravenientului și de celelalte date înscrise în procesul-verbal.

Menționăm că necesitatea respectării principiului proporționalității în cazul actelor normative prin care se stabilesc și se sancționează contravenții a fost subliniată de Curtea Constituțională în Decizia nr.152/2020 (par.131 și 132).

25. La art.9 alin.(6), pentru corectitudinea exprimării, sintagma „și aplicarea sancțiunii prevăzute” trebuie înlocuită cu expresia „și aplicarea **sancțiunilor** prevăzute”.

26. La **art.10 pct.2**, semnalăm formularea confuză a textului propus pentru **art.56 alin.(5)** din Codul muncii, care ar urmări să instituie o **excepție** de la prevederile alin.(1) lit.c).

Soluția preconizată, fără interzicerea cumulului pensiei cu salariul, ar fi trebuit reglementată ca modificare a alin.(4) al art.56.

Referitor la textul propus pentru **art.56 alin.(6)**, semnalăm că alin.(5) la care se face trimitere nu prevede condițiile continuării activității, ci se referă la încetarea de drept a contractului individual de muncă la împlinirea vârstei de 70 de ani.

27. Precizăm că textul propus la **art.12 pct.1** pentru art.517 alin.(1) lit.d) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, care prevede posibilitatea, pentru femeile care ocupă o funcție publică, de a continua activitatea până la vârsta de 65 de ani, nu este corelat cu soluția legislativă prevăzută la art.1. Este necesară corelarea celor două acte normative.

La **pct. 4**, semnalăm că în norma propusă pentru art. 517 alin. (4) se face referire la 4 din prezenta lege, or, această normă se va încorpora în cadrul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019, astfel încât se vor crea confuzii referitoare la actul din care face parte art. 4, mai ales în cazul republicării respectivei ordonanțe de urgență.

28. La **pct.1 al art.14**, referitor la textul propus pentru **art.391 alin.(1) din Legea nr.95/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare**, în ceea ce privește posibilitatea continuării activității medicilor după împlinirea vârstei de pensionare de 67 de ani, stabilită prin legea cadru în domeniu, până la împlinirea vârstei de 70 de ani, precizăm că *de lege lata* **alin.(8) al art.391** din respectivul act normativ stabilește că **„Prin excepție de la prevederile alin.(1), medicii care își desfășoară activitatea în relație contractuală cu casele de asigurări de sănătate județene sau a municipiului București, direct sau prin intermediul furnizorilor de servicii medicale, își pot continua activitatea, după împlinirea vârstei de pensionare, la cerere, cu aviz anual eliberat de direcția de sănătate publică județeană sau a municipiului București și de CMR, prin colegiile județene ale medicilor sau al municipiului București, pe baza certificatului de sănătate.** Necesitatea prelungirii activității se stabilește de către o comisie organizată la nivelul

direcțiilor de sănătate publică județene sau a municipiului București, alcătuită din:

- un reprezentant al casei de asigurări de sănătate județene sau a municipiului București;
- un reprezentant al direcției de sănătate publică județene sau a municipiului București;
- un reprezentant al colegiului județean al medicilor sau al municipiului București”.

Pe cale de consecință, este necesară revederea normelor propuse prin prezentul proiect pentru art.391, precum și cele deja existente în cuprinsul acestuia, pentru evitarea contradicțiilor în reglementare, precum și a confuziilor care ar putea să apară în aplicarea actului normativ.

29. La **art.14**, referitor la norma preconizată pentru **art.391 alin.(3)**, semnalăm că soluția legislativă potrivit căreia, după împlinirea vârstei de 70 de ani **medicii**, membri titulari, membri corespondenți și **membri de onoare** ai Academiei de Științe Medicale, cetățeni români pot fi menținuți în activitate trebuie corelată cu dispozițiile art.10 alin.(2) din Legea nr.264/2004 privind organizarea și funcționarea Academiei de Științe Medicale, cu modificările și completările ulterioare, care prevede această posibilitate doar pentru „*Membrii titulari și corespondenți ai Academiei de Științe Medicale*”.

Formulăm prezenta observație și la **pct.2**, referitor la norma preconizată pentru **art.492 alin.(2)**.

30. La **art.16 pct.1**, referitor la propunerea de abrogare a art.83 alin.(2) din Legea nr.303/2004, potrivit căruia „*Judecătorii și procurorii care au fost eliberați din funcție prin pensionare pot cumula pensia de serviciu cu veniturile realizate dintr-o activitate profesională, indiferent de nivelul veniturilor respective*”, coroborat cu soluția legislativă preconizată la **art.16 pct.3** pentru **art.83¹ alin.(3)**, prin care se interzice posibilitatea de a cumula pensia anticipată de serviciu cu veniturile realizate dintr-o activitate profesională, semnalăm că aceste soluții legislative aduc atingere drepturilor la muncă și la pensie în substanța acestora, deoarece prin normele propuse urmează să se interzică, în acest mod, cumularea pensiei cu orice tip de venit.

La **pct.2**, în ceea ce privește norma propusă pentru **art.83 alin.(3)**, semnalăm că soluția legislativă este insuficient de clară, deoarece nu se înțelege care sunt criteriile potrivit cărora se pot stabili instanțele sau, după

caz, parchetele de pe lângă acestea, care nu pot funcționa normal din cauza lipsei de personal.

Totodată, întrucât textul se referă la „**reîncadrarea** în funcția de judecător, procuror ori magistrat-asistent” a foștilor judecători, procurori sau magistrați asistenți care au fost eliberați din funcție prin pensionare, nu rezultă cu suficientă claritate dacă în această ipoteză sunt incidente dispozițiile normei generale din cuprinsul art.5 alin.(1), care se referă la posibilitatea persoanelor care beneficiază de pensie de serviciu de a se **încadra** până la împlinirea vârstei de 70 de ani și, implicit, dispozițiile art.5 alin.(2) referitoare la suspendarea plății pensiei pe durata exercitării activității.

Observația este valabilă, în mod corespunzător, pentru toate situațiile din cuprinsul proiectului care au în vedere instituția „reîncadrării în funcție”.

La **art.16 pct.3**, în plus, semnalăm că soluția legislativă cuprinsă în norma propusă pentru **art.83¹ alin.(3) din Legea nr.303/2004** este redactată defectuos și încalcă astfel principiul egalității în drepturi a cetățenilor, consacrat de dispozițiile **art.16 din Constituție**.

Astfel, potrivit textului, beneficiarii pensiei de serviciu prevăzute la alin.(1) nu pot cumula pensia de serviciu cu veniturile realizate dintr-o activitate profesională nici după împlinirea vârstei de 60 de ani, așa cum este prevăzut în actuala formă a textului. Prin urmare, spre deosebire de celelalte de categorii de beneficiari ai pensiei de serviciu, în cazul cărora interdicția cumulării pensiei cu salariul este prevăzută numai pentru situația în care activitatea este desfășurată în cadrul entităților prevăzute la art.5 alin.(2) din proiect, în cazul judecătorilor și procurorilor care se pensionează anticipat, interdicția cumulului vizează activitatea desfășurată **în cadrul oricărei entități**, inclusiv în cadrul entităților private.

Așadar, în forma propusă prin proiect, interdicția devine **permanentă**, soluție discriminatorie în raport cu situația celorlalți beneficiari ai pensiilor de serviciu, care vor putea cumula pensia și venitul realizat dintr-o activitate profesională, cu excepția situației în care își desfășoară activitatea într-una dintre entitățile prevăzute la art.5 alin.(2) din proiect.

Precizăm că, așa cum ar reținut Curtea Constituțională în Decizia nr.82/2009, intervențiile legislative preconizate referitoare la statutul

judecătorilor și procurorilor care beneficiază de pensie de serviciu și care se reîncadrează în funcții în condițiile art.83 alin.(3) sau se încadrează pe durată determinată sau nedeterminată, în condițiile art.5 din prezentul proiect sunt de natura celor care afectează atât dreptul la muncă, prevăzut prin art. 41 din Legea fundamentală, cât și dreptul la pensie consacrat de art. 47 alin. (2) din Constituție.

Pentru acest motiv, marja de reglementare a legiuitorului este supusă necesității respectării dispozițiilor art.53 din Constituția României, cât și a prevederilor tratatelor internaționale în materia drepturilor omului, de exemplu Convenția Europeană a Drepturilor Omului, Pactul internațional relativ la drepturile civile și politice, care admit posibilitatea diminuării rezonabile a gradului de protecție oferită unor drepturi fundamentale, în anumite momente sau situații, cu respectarea unor condiții, câtă vreme prin aceasta nu este atinsă chiar substanța drepturilor.

Din acest punct de vedere, reglementarea cuprinsă în proiect este criticabilă, mai ales sub aspectul respectării caracterului excepțional și temporar al aplicării măsurilor preconizate.

31. La pct.1 al art.18, semnalăm că textul nu este corelat cu dispozițiile art.36 alin.(2) din Legea nr.319/2003, care permite menținerea în activitate în funcții de cercetare-dezvoltare a cercetătorilor științifici gradul I.

32. La art.19, referitor la **art.76 alin.(1) lit.a**), semnalăm că soluția legislativă preconizată pentru pensionarii militari care beneficiază de pensie de serviciu nu este argumentată în Expunerea de motive.

33. La art.20, semnalăm că norma este contrară dispozițiilor art.65 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, fiind necesar ca dispozițiile normative vizate să fie determinate expres, începând cu legile și apoi cu celelalte acte normative, prin menționarea tuturor datelor de identificare a acestora.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr.413/8.06.2021