



AVIZ
**referitor la proiectul de Ordonanță de Urgență privind
transferul drepturilor de pensie ale funcționarilor
și agenților Uniunii Europene**

Analizând proiectul de **Ordonanță de Urgență privind transferul drepturilor de pensie ale funcționarilor și agenților Uniunii Europene**, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.260 din 5.08.2021 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D694/5.08.2021,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

Avizează negativ proiectul de ordonanță de urgență, pentru următoarele considerente:

1. Proiectul de ordonanță de urgență are ca obiect stabilirea condițiilor de aplicare a prevederilor art.11 și 12 din Anexa VIII la Partea I, precum și ale art.39 alin.(2) și 109 alin.(2) din Partea a II-a, ale *Regulamentului (CEE, Euratom, CECO) nr.259/68 al Consiliului din 29 februarie 1968 de instituire a Statutului funcționarilor Comunităților Europene și a Regimului aplicabil celorlalți agenți ai acestor Comunități, precum și a unor dispoziții speciale aplicabile temporar funcționarilor Comisiei, cu modificările și completările ulterioare.*

Se urmărește reglementarea procedurii de calcul și de transfer a drepturilor de pensie ale funcționarilor Uniunii Europene, către sistemul de pensii al UE, respectiv a valorii de capital a drepturilor de pensie ale funcționarilor UE dobândite în România (transfer in) precum și procedura de transfer către România, a valorii de capital a drepturilor de pensie ale funcționarilor UE, dobândite în sistemul de pensii al UE (transfer out), precum și asigurarea respectării hotărârii

CONFIRMAT
ORIGINAL

Curții de Justiție a Uniunii Europene din 16.12.2004, pronunțată în cauza C-293/03 *Gregorio My v Office national des pensions (ONP)*.

De asemenea, potrivit instrumentului de prezentare și motivare a propunerii legislative, măsurile preconizate sunt menite a evita posibile situații de conflict care ar putea conduce la deschiderea procedurii pre-contencioase împotriva României de către Comisia Europeană pentru neaplicarea prevederilor Regulamentului (CEE, Euratom, CECO) nr.259/68, versiunea consolidată.

2. În raport cu prevederile art.115 alin.(4) din Constituția României, republicată, ale art.43 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare și, având în vedere jurisprudența Curții Constituționale în materie, preambulul ordonanței de urgență trebuie să cuprindă prezentarea elementelor de fapt și de drept în susținerea situației extraordinare, a cărei reglementare nu poate fi amânată și care impun recurgerea la această cale de reglementare, și nu la calea procedurii obișnuite de legiferare de către Parlament.

2.1. Astfel, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, „*pentru emiterea unei ordonanțe de urgență este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public.*” (Decizia nr.1008/2009) iar, „*pentru a fi pe deplin respectate exigențele art.115 alin.(4) din Constituție, Guvernul trebuie să demonstreze și faptul că măsurile în cauză nu sufereau amânare, practic, că nu exista vreun alt instrument legislativ ce ar fi putut fi folosit în vederea evitării rapide a consecințelor negative*” (Decizia nr.919/2011).

În același sens, prin **Decizia nr.60/2020** Curtea a reținut că „*urgența reglementării apare atunci când o situație extraordinară - care se abate semnificativ de la obișnuit, este preexistentă urgenței, este cuantificabilă și obiectivă - determină, prin aceste caracteristici, necesitatea reglementării imediate, fără întârziere, a unor măsuri prompte și adecvate, în lipsa cărora ar exista riscul iminent al producerii unor consecințe negative de natură să afecteze un anumit interes public sau chiar drept fundamental. Totodată, mecanismul comun de legiferare specific Parlamentului, chiar și în procedură de urgență, nu este în măsură să răspundă cu celebritate necesității de a se interveni de îndată, astfel că reglementarea de către Guvern, prin*

procedura ordonanței de urgență, este singura soluție pentru evitarea unor grave consecințe.

2.2. Menționăm că justificările prezentate țin de oportunitatea și utilitatea reglementării, însă nu detaliază și elementele care conturează existența unei situații extraordinare, în sensul jurisprudenței Curții Constituționale. De asemenea, nici din instrumentul de prezentare și motivare și nici din preambul nu rezultă **iminența** producerii unor consecințe negative de natură să afecteze un interes public în lipsa adoptării acestei reglementări prin ordonanță de urgență.

Or, așa cum a subliniat instanța de contencios constituțional în Decizia nr.214/2019, „în condițiile în care jurisprudența Curții Constituționale a statuat, cu privire la conceptul de situație extraordinară și conceptul de urgență, că acestea nu se suprapun cu motivarea utilității reglementării, a oportunității adoptării actului normativ sau cu scopul/rațiunea legiferării, apare cu evidență că situația extraordinară nu poate fi determinată de existența unui cadru legislativ neunitar, complex, imprevizibil, iar urgența măsurii nu poate fi justificată de nevoia îmbunătățirii acestui cadru sau de cea a armonizării legislației române cu cea europeană”¹.

În aceeași decizie, la paragraful 38, Curtea a reiterat jurisprudența anterioară referitoare la invocarea unui act juridic obligatoriu al Uniunii Europene pentru a motiva urgența și situația extraordinară, precizând că „(...) prin Decizia nr. 1.599 din 9 decembrie 2010, (...), Curtea a observat că **preexistența unui act obligatoriu emis la nivelul Uniunii Europene nu este o condiție obligatorie pentru adoptarea unei ordonanțe de urgență** (...). În acest sens, anterior aderării la Uniunea Europeană, Curtea, prin Decizia nr. 15 din 25 ianuarie 2000, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 267 din 14 iunie 2000, a statuat că urgența măsurii nu poate fi justificată de nevoia armonizării legislației române cu cea a Uniunii Europene, astfel încât „modificarea sau unificarea legislației într-un domeniu sau altul nu justifică, prin ea însăși, emiterea unei ordonanțe de urgență (...)”.

Mai mult decât atât, termenul prevăzut pentru adoptarea unor măsuri de implementare a dispozițiilor proiectului nu susține imperativul reglementării unor măsuri imediate, caracteristic ordonanțelor de urgență. În acest sens, menționăm că la **art.74** din

¹ Paragraful 37, cu sublinierile noastre.

**CONFORM CU
ORIGINALUL**

proiect se stabilește că „În termen de 90 zile de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, Ministerul Muncii și Protecției Sociale elaborează Normele de aplicare a acesteia, pe care le va supune spre aprobare Guvernului”.

2.3. Prin urmare, în actuala formă, **motivarea existenței situației extraordinare și a urgenței reglementării nu respectă prevederile constituționale incidente**, fapt relevat, de altfel, și în avizele de oportunitate emise de către Departamentul pentru relația cu Parlamentul din cadrul Secretariatului General al Guvernului și menționat în avizul Ministerului Justiției.

Precizăm că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, nemotivarea sau motivarea necorespunzătoare a urgenței reglementării reprezintă motive de neconstituționalitate a ordonanțelor de urgență.

2.4. Fără a nega necesitatea reglementării unor măsuri interne de punere în aplicare a normelor din dreptul Uniunii Europene referitoare la dreptul de transfer al valorii de capital a drepturilor de pensie ale funcționarilor UE dobândite în România, respectiv a valorii de capital a drepturilor de pensie ale funcționarilor UE, dobândite în sistemul de pensii al UE, acestea **nu pot fi considerate o situație extraordinară care să necesite reglementare prin intermediul unei ordonanțe de urgență, și nu prin promovarea de către Guvern a unui proiect de lege, cu solicitarea de a fi adoptat de Parlament în procedură de urgență.**

3. Un alt motiv de neconstituționalitate extrinsecă a prezentului proiect îl reprezintă încălcarea de către inițiator a principiului separației puterilor în stat.

Atragem atenția asupra faptului că Guvernul intenționează să reglementeze prin procedura delegării legislative aspecte care au făcut obiectul unui proiect de lege și al unei propuneri legislative, cu titluri, obiecte și conținuturi similare, ambele respinse de Parlament.

Astfel, Secretariatul General al Guvernului a transmis spre avizare Consiliului Legislativ, cu adresa nr.128 din 15.05.2018, un proiect de lege pentru care a fost emis avizul favorabil cu observații și propuneri nr. 483 din 17.05.2018, proiectul fiind **respins de către Camera Deputaților** în data de 21.11.2018, ca for decizional.

De asemenea, o propunere legislativă privind transferul drepturilor de pensie ale funcționarilor și agenților Uniunii Europene, (b137 din 01.04.2020), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/1680/6.04.2020, a fost avizată de Consiliul Legislativ cu avizul favorabil cu observații și propuneri nr.411 din

CONFORM CU
ORIGINALUL

30.04.2020, fiind, de asemenea, **respinsă definitiv în data de 16.03.2021** de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională.

În condițiile date, promovarea de către Guvern, la acest moment, a unei ordonanțe de urgență cu un conținut în cea mai mare parte identic celui al propunerii legislative menționate *supra*, **încalcă principiului constituțional al separației puterilor în stat, statuat la art.1 alin.(4) din Legea fundamentală, precum și art.61 alin.(1) din Constituție.**

În acest caz, apreciem că sunt aplicabile considerentele din Decizia Curții Constituționale nr.1221/2008, în care s-a reținut că „*art.1 alin.(4) din Constituție a instituit principiul separației și echilibrului puterilor în cadrul democrației constituționale, ceea ce presupune, pe de o parte, că niciuna dintre cele trei puteri nu poate interveni în activitatea celorlalte puteri, iar pe de altă parte, presupune controlul prevăzut de lege asupra actelor emise de fiecare putere în parte. Curtea reține că relația dintre puterea legislativă și cea executivă se exprimă prin competența conferită Guvernului de a adopta ordonanțe de urgență în condițiile stabilite de art. 115 alin. (4) din Constituție. Astfel, ordonanța de urgență, ca act normativ ce permite Guvernului, sub controlul Parlamentului, să facă față unei situații extraordinare, se justifică prin necesitatea și urgența reglementării acestei situații care, datorită circumstanțelor sale, impune adoptarea de soluții imediate în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public. (...)*”².

Prin urmare, precizăm că, indiferent de rațiunile care au stat la baza dublei respingeri a soluțiilor conținute de proiectul de lege și de propunerea legislativă menționate anterior, preluate și într-o mică măsură completate prin prezentul proiect, **Parlamentul, în calitate de unică autoritate legiuitoare a țării, și-a exprimat voința asupra soluțiilor normative cuprinse și prezentul proiect, între legiuitorul originar și cel delegat existând la momentul de față un dezacord vădit, care nu ar putea fi înlăturat decât prin promovarea de către Guvern a unui proiect de lege, eventual, cu solicitarea de adoptare în procedură de urgență de către Parlament.**

În sprijinul concluziei de mai sus, aducem ca argumente considerentele exprimate de Curtea Constituțională în Decizia nr.649/2020, potrivit căroră, „52. (...) **divergențele de viziune între**

² Sublinierile noastre

**CONFORM CU
ORIGINALUL**

legiuitorul originar și cel delegat se tranșează întotdeauna în favoarea celui originar.

53. **Delegarea legislativă**, consacrată expres de Legea fundamentală, presupune o excepție de la principiul constituțional al separației puterilor în stat și o derogare de la prevederile art.61 alin.(1) din Constituție, potrivit cărora „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării”. [Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.181 din 14 martie 2017, par.88]. (...)

54. Așadar, **Guvernul exercită o competență de legiferare prin atribuire**, astfel că **ordonanțele de urgență trebuie să se încadreze în politica legislativă a statului stabilită de Parlament. Legiuitorul delegat nu poate să adopte acte contrare voinței/viziunii legiuitorului originar.** În măsura în care își depășește acest mandat constituțional, legiuitorul originar are competența de a respinge actul administrativ cu forță de lege. (...)”.

4. În concluzie, având în vedere că prezentul proiect nu respectă dispozițiile art.115 alin.(4) din Legea fundamentală referitoare la delegarea legislativă, și nici prevederile constituționale care consacră principiul separației puterilor în stat coroborate cu prevederile art.61 alin.(1) din Constituție, propunem renunțarea la promovarea acestuia.

PRESEDINTE

Florentin IORDACHE



București
Nr.648/9.08.2021

CONFORM CU
ORIGINALUL