



RĂSPUNS COLECTIV

cu privire la sesizările primite din partea mai multor petenți referitor la neconstituționalitatea dispozițiilor art. VII alin. (1), art. VIII alin. (1) și (2) și art. XXI din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022 privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative

Cu privire la numeroasele sesizări înregistrate la instituția Avocatul Poporului, având ca obiect neconstituționalitatea dispozițiilor referitoare la recalcularea pensiilor militare de stat, prin indexarea suplimentară a acestora conform dispozițiilor **art. VII alin. (1) și art. VIII alin. (1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022 privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative**, precum și cu privire la indemnizațiile reglementate de **art. XXI din același act normativ** și sesizarea Curții Constituționale în acest sens, **vă aducem la cunoștință următoarele aspecte:**

I. În legătură cu proiectul Ordonanței de urgență a Guvernului privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative facem precizarea că, între momentul înregistrării petițiilor și cel al realizării analizei de constituționalitate, proiectul a fost adoptat de către Guvern, devenind Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022 privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative.

Din examinarea procesului legislativ, observăm că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 168/2022 este înregistrată la Senat pentru dezbateri cu nr. B807 prin adresa nr. E292/09/12/2022 (L784/2022).

Astfel, în cazul ordonanțelor de urgență, aprobarea de către Parlament, în procedură de urgență, este obligatorie, tocmai pentru că, în acest din urmă caz, evenimentul legislativ a survenit în afara unei delegări din partea titularului dreptului de a legifera, astfel încât se impune controlul parlamentar asupra actului administrativ cu forță de lege, în temeiul art. 61 alin. (1) din Constituție.

Pentru a garanta statutul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării, legiuitorul constituant a condiționat intrarea în vigoare a ordonanței de urgență de declanșarea controlului parlamentar asupra acestui act normativ, prevăzând obligația Guvernului de a-l depune spre dezbateri în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată.

Ca atare, după ce adoptă ordonanța de urgență, Guvernul, în temeiul art. 115 alin. (4) și (5) din Constituție, trimite Camerei Parlamentului competente să fie sesizată proiectul de lege privind aprobarea respectivei ordonanțe (Decizia Curții Constituționale nr. 366/2014).

Totodată, art. 115 alin. (7) din Constituție instituie competența Parlamentului de a aproba sau respinge printr-o lege, ordonanțele cu care a fost sesizat.

Prin urmare, **modificarea/completarea sau chiar abrogarea, de către Parlament, a normelor legale criticate sunt evenimente legislative posibile în această fază a procesului legislativ.**

2. Referitor la **critica privind art. VII alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022, care suspendă acordarea ajutoarelor sau, după caz, indemnizațiile la ieșirea la pensie, retragere, încetarea raporturilor de serviciu ori la trecerea în rezervă**, constatăm că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională s-a mai pronunțat cu privire la constituționalitatea dispozițiilor de lege prin care s-a dispus neacordarea ajutoarelor sau, după caz, a indemnizațiilor la ieșirea la pensie, retragere, încetarea raporturilor de serviciu ori la trecerea în rezervă.

Astfel, prin Decizia nr. 170/2015, Curtea Constituțională a reținut, în esență, că aceste drepturi bănești *"reprezintă beneficii acordate anumitor categorii socioprofesionale în virtutea statutului special al acestora, fără a avea însă un temei constituțional"*. Prin paragraful 23 al aceleiași decizii, Curtea a precizat că *"art. 53 din Constituție [...] se referă la restrângerea exercițiului unor drepturi ori libertăți fundamentale. Or, ajutoarele ori indemnizațiile la care se referă art. 13 alin. (1) din Legea nr. 285/2010 nu fac parte din această categorie de drepturi, astfel că legiuitorul este liber să dispună cu privire la conținutul, limitele și condițiile de acordare a acestora, precum și să dispună diminuarea ori chiar încetarea acordării acestora, fără a fi necesară întrunirea condițiilor stabilite de art. 53 din Legea fundamentală"*. De asemenea, în paragraful 25 al aceleiași decizii, Curtea a arătat că *"nu există o obligație constituțională a legiuitorului de a reglementa acordarea de ajutoare sau indemnizații la ieșirea la pensie, retragere, încetarea raporturilor de serviciu ori la trecerea în rezervă"*. În acest sens, este și Decizia Curții Constituționale nr. 616/2018.

Cu privire la caracterul previzibil al dispozițiilor referitoare la neacordarea ajutoarelor sau, după caz, a indemnizațiilor la ieșirea la pensie, retragere, încetarea raporturilor de serviciu ori la trecerea în rezervă, prin Decizia nr. 541 din 14 iulie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 622 din 17 august 2015, paragraful 17, Curtea a reținut că *"persoanele care se pensionează se supun dispozițiilor legale în vigoare la data deschiderii dreptului la pensie, potrivit principiului tempus regit actum"*. Prin următorul paragraf din aceeași decizie Curtea, referindu-se la compatibilitatea dispozițiilor de lege criticate cu prevederile constituționale și convenționale referitoare la dreptul de proprietate, a amintit că, *"în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, așa cum este Hotărârea din 8 noiembrie 2005, pronunțată în Cauza Kechko împotriva Ucrainei, paragraful 23, s-a statuat că statul este în măsură să stabilească ce beneficii trebuie plătite angajaților săi din bugetul de stat. Astfel, statul poate dispune introducerea, suspendarea sau încetarea plății unor astfel de beneficii prin modificări legislative corespunzătoare. În același sens este și Decizia de inadmisibilitate din 6 decembrie 2011, pronunțată în cauzele conexe nr. 44.232/11 și nr. 44.605/11 Felicia Mihăieș împotriva României și Adrian Gavril Senteș împotriva României, paragrafele 15 și 19, prin care Curtea de la Strasbourg amintește că, datorită unei cunoașteri directe a propriei societăți și a necesităților acesteia, autoritățile naționale se află, în principiu, într-o poziție mai adecvată decât instanța internațională pentru a stabili ce anume este «de utilitate publică». În consecință, în cadrul mecanismului de protecție creat de Convenție, este de competența acestora să se pronunțe primele cu privire la existența unei probleme de interes general. Considerând normal ca legiuitorul să dispună de o mare libertate în conducerea unei politici economice și sociale, Curtea respectă modul în care acesta percepe imperativele «utilității publice», cu excepția cazului în care raționamentul său se dovedește în mod vădit lipsit de orice temei rezonabil (paragraful 19)"*.

Din acest punct de vedere, soluția legislativă de a nu acorda ajutoarele sau, după caz, indemnizațiile la ieșirea la pensie, retragere, încetarea raporturilor de serviciu ori la trecerea în rezervă nu poate fi apreciată ca fiind lipsită de previzibilitate, efectul produs fiind cert, în sensul

neacordării dreptului. Ceea ce interesează este exigibilitatea dreptului, fiind cert că acesta nu se acordă pentru perioadele indicate.

3. În privința soluției legislative prevăzută de **art. VIII alin. (1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022**, care stabilește indexarea pensiilor militare, apreciem ca fiind incidente considerentele Deciziei nr. 256/2021 (pct. 30) în care Curtea Constituțională a reținut că dreptul la pensie este un drept fundamental, consacrat de art. 47 alin. (2) din Constituție, **dar care se exercită în condițiile prevăzute de lege. Astfel, legiuitorul este liber să stabilească în ce condiții și pe baza căror criterii se acordă pensia, baza de calcul și cuantumul acesteia, în raport cu situația concretă a fiecărui titular al dreptului.** Nici Constituția și nici vreun instrument juridic internațional nu prevede cuantumul pensiei de care trebuie să beneficieze diferite categorii de persoane. Acesta se stabilește prin legislația națională.

Legiuitorul este în drept să stabilească conținutul dreptului la pensie și condițiile acordării acestuia, precum și să le modifice **în funcție de resursele financiare existente la un anumit moment** (în același sens s-a pronunțat și Decizia nr. 497 din 17 septembrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 974 din 4 decembrie 2019, paragraful 35).

Apreciem că argumentele invocate nesocotesc natura juridică a pensiilor de serviciu, în general, și a pensiilor militare de stat, în particular. Astfel, legiuitorul, în temeiul art. 61 din Constituție, este liber să instituie pensii de serviciu. Această opțiune s-a materializat în urma adoptării Legii nr. 223/2015, modificată și completată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, intrată în vigoare de la 1 ianuarie 2016, prin care au fost **reintroduse pensiile de serviciu ale militarilor, polițiștilor și funcționarilor publici cu statut special** (a se vedea art. 3 din Legea nr. 223/2015), **eliminate în anul 2010** (a se vedea Decizia nr. 863 din 17 decembrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 644 din 22 iulie 2020, paragraful 113).

Or, dacă statul are libertatea de a institui pensii de serviciu, rezultă că trebuie să i se recunoască, ca o manifestare a acestei libertăți, și dreptul de a reglementa modalitatea în care aceste pensii vor crește ulterior stabilirii lor, inclusiv criteriile în funcție de care va opera această creștere (a se vedea în acest sens **Decizia Curții Constituționale nr. 760/2021**).

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut 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 (Deciziile Curții Constituționale nr. 873/2010 și nr. 1286/2011).**

Statul trebuie să dețină o anumită marjă de apreciere în configurarea dreptului la pensie. În acest sens, Curtea a reținut că legiuitorul are libertatea de a stabili modul de calcul și cuantumul valoric al acestor drepturi de asigurări sociale, în funcție de resursele financiare disponibile (a se vedea Decizia nr. 410 din 28 mai 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 534 din 17 iulie 2015, paragraful 18). Totodată, prin această ultimă decizie, Curtea a reținut că modificările aduse valorii punctului de pensie sunt elemente ce țin de politica bugetară, iar legiuitorul poate să stabilească regulile pe care le consideră necesare, beneficiind de o marjă de apreciere în acest domeniu, respectiv de a decide atât cu privire la existența unei probleme de interes public care necesită un act normativ, cât și cu privire la alegerea modalităților de aplicare a acestuia, care să facă *"posibilă menținerea unui echilibru între interesele aflate în joc"*, astfel cum prevede jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (Decizia din 4 septembrie 2012, pronunțată în Cauza Dumitru Daniel Dumitru și alții împotriva României, paragrafele 41 și 49).

Totodată, prin Decizia nr. 302/2022, analizând o critică privind încălcarea art. 47 alin. (1) din Constituție (cu trimitere la Decizia nr. 765 din 15 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 476 din 6 iulie 2011), în ceea ce privește asigurarea unui nivel de trai decent,

Curtea Constituțională a reținut, conceptul de "nivel de trai decent" nu este definit de Constituție. Mai mult, nici mijloacele de realizare a acestui obiectiv nu sunt prevăzute de Constituție, legiuitorul fiind chemat, în spiritul acestui text constituțional, să instituie un ansamblu de măsuri prin care statul să asigure protejarea și îmbunătățirea calității vieții cetățenilor atât prin reglementarea unor drepturi fundamentale, precum dreptul la securitate socială, dreptul la muncă - condiție principală pentru un trai decent -, dreptul la o salarizare echitabilă, dreptul la protecția sănătății și altele asemenea, cât și prin drepturi care nu au o consacrare constituțională și care tind către același obiectiv.

În același spirit, Constituția consacră, în chiar art. 1 alin. (3), caracterul de stat social al României și obligă statul, prin dispozițiile art. 135 alin. (2) lit. f) din Legea fundamentală, să creeze condițiile necesare pentru creșterea calității vieții, iar prin art. 41 alin. (2) și art. 47 alin. (2) prevede dreptul salariaților, respectiv al cetățenilor și la alte măsuri de protecție socială și de asistență socială decât cele nominalizate expres în Legea fundamentală, măsuri stabilite prin lege. Caracteristic tuturor acestor drepturi ale cetățenilor și obligații corelative ale statului este faptul că, în măsura în care nu sunt nominalizate expres de Constituție, legiuitorul este liber să aleagă, în funcție de politica statului, de resursele financiare, de prioritatea obiectivelor urmărite și de necesitatea îndeplinirii și a altor obligații ale statului consacrate deopotrivă la nivel constituțional, care sunt măsurile prin care va asigura cetățenilor un nivel de trai decent și să stabilească condițiile și limitele acordării lor. De asemenea, va putea dispune modificarea sau chiar încetarea acordării măsurilor de protecție socială luate, fără a fi necesar să se supună condițiilor art. 53 din Constituție, întrucât acest text constituțional privește numai drepturile consacrate de Legea fundamentală, iar nu și cele stabilite prin legi.

Or, în cauză, Curtea reține că nu există un drept fundamental la actualizarea sau indexarea pensiei de serviciu, după cum nu există **dreptul fundamental la un anumit quantum al pensiei de serviciu**, astfel că dispozițiile criticate referitoare la quantumul pensiilor militare de stat, la actualizarea și la indexarea acestora nu contravin dispozițiilor art. 47 alin. (1) din Constituție.

4. În ceea ce privește indemnizațiile reglementate de **art. XXI din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022 referitoare la modificarea art. 1 alin. (2) din Decretul-lege nr. 118/1990** privind acordarea unor drepturi persoanelor persecutate din motive politice de dictatura instaurată cu începere de la 6 martie 1945, precum și celor deportate în străinătate ori constituite în prizonieri și pentru stabilirea unor măsuri necesare aplicării Ordonanței Guvernului nr. 105/1999 privind acordarea unor drepturi persoanelor persecutate de către regimurile instaurate în România cu începere de la 6 septembrie 1940 până la 6 martie 1945 din motive etnice, raportat la susținerile petentului, facem precizarea că, dreptul persoanelor prevăzute în Decretul-Lege nr. 118/1990, sunt înscrise în ansamblul măsurilor reparatorii reglementate de acest act normativ, fără a avea însă un temei constituțional.

În aceste condiții, jurisprudența Curții Constituționale este constantă în a stabili că **legiuitorul este liber să opteze atât în privința măsurilor reparatorii, cât și a întinderii și a modalității de acordare a acestora**, în funcție de situația concretă a persoanelor îndreptățite să beneficieze de aceste despăgubiri, dar și de resursele financiare disponibile la nivel bugetar.

Ca atare, apreciem că problema ridicată de petenți, în acest caz, pune în discuție modificarea soluției legislative criticate. Or, așa cum am arătat anterior, acordarea unor indemnizații și stabilirea categoriilor de beneficiari este la libera apreciere a legiuitorului, care - în temeiul art. 61 din Legea fundamentală, potrivit căruia "*Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării*" -, este competent să stabilească condițiile și criteriile de acordare ale acestora.

Având în vedere aceste aspecte, apreciem că **nu se impune sesizarea Curții Constituționale în sensul celor indicate de către petenți.**

București, 28 decembrie 2022

AVOCATUL POPORULUI,

RENAME WEBER