

AVOCATUL POPORULUI



RAPORT SPECIAL

**PRIVIND RESPECTAREA DREPTULUI LA
CONCEDIU ȘI INDEMNIZAȚIE PENTRU
CREȘTEREA COPILULUI ÎN SITUAȚII CARE
IMPLICĂ ELEMENTE DE MOBILITATE ÎN UNIUNEA
EUROPEANĂ**

București, 2026

CUPRINS

1. CONTEXTUL ȘI SCOPUL ELABORĂRII RAPORTULUI SPECIAL.....	4
2. METODOLOGIA RAPORTULUI.....	10
3. CADRUL LEGISLATIV RELEVANT.....	12
4. DEMERSURI ÎNTREPRINSE DE AVOCATUL POPORULUI ȘI REZULTATELE OBTINUTE.....	13
§4.1. Rezultatele demersurilor întreprinse la nivel național.....	13
§4.2. Rezultatele demersurilor întreprinse la nivelul Comisiei Europene.....	16
§4.3. Opinia Ministerului Muncii.....	20
§4.4. Cazuri practice privind aplicarea neunitară a legislației naționale și a Regulamentelor europene în materia indemnizației de creștere copil.....	21
4.4.1. Avocatul Poporului a cerut autorităților române acordarea dreptului la concediu și indemnizație pentru creșterea copilului în România, pentru o persoană cu reședința permanentă în Spania, care își desfășurase activitatea în baza unui contract individual de muncă încheiat cu un angajator din România, dar la un punct de lucru al firmei situat în Spania, cu virarea tuturor contribuțiilor aferente venitului salarial către statul român.....	21
4.4.2. Avocatul Poporului a cerut înaintarea solicitării de acordare a concediului și a indemnizației pentru creșterea copilului către statul membru apreciat de autoritățile române ca fiind cel competent.....	23
4.4.3. Procedura cererilor înaintate spre soluționare unui alt stat membru UE considerat competent în acordarea drepturilor la concediu și indemnizație creștere copil, având în vedere prevederile art. 68 alin. (3) lit. a) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004.....	26
5. CONCLUZII.....	31
6. PROPUNERI.....	34

Abrevieri

AJPIS - Agenția Județeană pentru Plăți și Inspecție Socială

ANPIS - Agenția Națională pentru Plăți și Inspecție Socială

MMSS - Ministerul Muncii și Solidarității Sociale/Ministerul Muncii, Familiei, Tineretului și Solidarității Sociale

OUG - Ordonanța de urgență a Guvernului

HG - Hotărârea Guvernului

CJUE - Curtea de Justiție a Uniunii Europene

UE - Uniunea Europeană

I. CONTEXTUL ȘI SCOPUL ELABORĂRII RAPORTULUI SPECIAL

În realizarea scopului său constituțional, de apărător al drepturilor și libertăților cetățenești, Avocatul Poporului acționează pentru recunoașterea și respectarea drepturilor fundamentale vătămăte de autoritățile publice, având rol de mediator în relația dintre cetățean și acestea.

Problematica abordată în cadrul acestui raport a avut ca punct de plecare problemele existente la nivel național cu privire la interpretarea și aplicarea dispozițiilor legale referitoare la concediul și indemnizația pentru creșterea copilului în cazurile transfrontaliere, precum și practicile administrative neunitare constatate în procesul de stabilire a drepturilor persoanelor care au desfășurat activități profesionale în unul sau mai multe state membre ale Uniunii Europene.

Problematica analizată în prezentul raport prezintă o importanță deosebită în contextul intensificării fenomenului de mobilitate a forței de muncă în cadrul Uniunii Europene și al creșterii numărului de cetățeni români care își desfășoară activitatea profesională, succesiv sau concomitent, în mai multe state membre.

Libera circulație a lucrătorilor, unul dintre principiile fundamentale ale Uniunii Europene, a determinat apariția unui număr tot mai mare de situații juridice cu elemente transfrontaliere, în care exercitarea drepturilor de securitate socială presupune aplicarea coroborată a legislației naționale și a normelor europene privind coordonarea sistemelor de securitate socială. În acest context, interpretarea și aplicarea neunitară a dispozițiilor relevante de către autoritățile competente pot genera dificultăți semnificative în accesul persoanelor la prestațiile sociale la care sunt îndreptățite.

În contextul globalizării și exercitării dreptului de liberă circulație, numărul lucrătorilor migranți este de natură să crească continuu în viitor. În aceste condiții, este importantă asigurarea egalității de tratament în securitatea socială a lucrătorilor migranți printr-o coordonare eficientă între state. Dispozițiile Uniunii Europene privind coordonarea securității sociale nu înlocuiesc sistemele naționale de securitate socială, ci stabilesc reguli și principii comune care trebuie respectate de toate autoritățile naționale.

În cazurile ajunse în atenția Avocatului Poporului am identificat situații care pot conduce la restrângerea nejustificată a dreptului la concediu și indemnizație pentru creșterea copilului, în special în cazul persoanelor care au desfășurat activități profesionale în alte state membre ale Uniunii Europene sau care au reședința într-un alt stat membru. Aceste situații evidențiază importanța asigurării unei aplicări corecte și uniforme a regulamentelor europene, precum și a respectării principiilor egalității de tratament, totalizării perioadelor de asigurare și exportului prestațiilor sociale¹.

Totodată, elaborarea prezentului raport este justificată de necesitatea prevenirii apariției unor situații contrare dreptului Uniunii Europene, susceptibile să aducă atingere drepturilor cetățenilor care au desfășurat activități profesionale în unul sau mai multe state membre ale Uniunii Europene și care, prin efectul unor interpretări sau practici administrative neconforme, pot fi privați de accesul efectiv la prestațiile sociale la care sunt îndreptățiți.

Principiul egalității de tratament în materia concediului și indemnizației pentru creșterea copilului își găsește fundamentul juridic în dispozițiile art. 4 din Regulamentul (CE)

¹ Mecanismul de coordonare al Regulamentului nr. 1408/71 se întemeiază de asemenea pe următoarele trei principii: în primul rând, egalitatea de tratament între cetățeni și cei care nu au calitatea de cetățeni, în al doilea rând, totalizarea perioadelor de asigurare (sau păstrarea drepturilor în curs de dobândire), în al treilea rând, exportul prestațiilor pe teritoriul Uniunii (eliminarea clauzelor privind reședința sau păstrarea drepturilor dobândite). Acest act a fost înlocuit de Regulamentul (CE) nr. 883/2004, care modernizează și simplifică normele privind coordonarea sistemelor de securitate socială.

nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială², care consacră obligația statelor membre de a asigura că persoanele cărora li se aplică acest regulament beneficiază de aceleași prestații și sunt supuse acelorași obligații ca și resortisanții proprii, în temeiul legislației naționale aplicabile.

În aplicarea acestui principiu, instituțiile competente nu pot refuza acordarea indemnizației pentru creșterea copilului și nu pot impune condiții suplimentare sau mai restrictive exclusiv în considerarea cetățeniei solicitantului ori a faptului că perioadele de activitate profesională și de asigurare au fost realizate în alte state membre ale Uniunii Europene. O astfel de interpretare ar conduce la o diferență de tratament nejustificată între persoanele care și-au exercitat dreptul la liberă circulație și cele care și-au desfășurat întreaga activitate exclusiv pe teritoriul aceluiași stat membru, fiind contrară principiilor fundamentale ale coordonării sistemelor de securitate socială.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) a statuat în repetate rânduri că principiul egalității de tratament din regulamentele de securitate socială are rolul de a împiedica situațiile în care un lucrător care a optat să muncească în mai multe state membre ar fi plasat într-o poziție juridică sau financiară mai nefavorabilă decât un lucrător care și-a desfășurat întreaga activitate într-un singur stat membru. Pierderea sau diminuarea indemnizației pentru creșterea copilului din cauza mobilității europene ar reprezenta o restricție indirectă în calea liberei circulații a lucrătorilor în cadrul Uniunii Europene (în acest sens, Hotărârea C-140/12 Brey, CJUE, 19 septembrie 2013).

Exportul prestațiilor sociale reprezintă unul dintre principiile fundamentale ale coordonării sistemelor de securitate socială în Uniunea Europeană, consacrat de art. 7 din Regulamentul (CE) nr. 883/2004³, potrivit căruia prestațiile în bani datorate în temeiul legislației unui stat membru nu pot face obiectul niciunei reduceri, modificări, suspendări, retrageri sau confiscări în temeiul faptului că beneficiarul sau membrii familiei acestuia sunt rezidenți într-un stat membru, altul decât cel în care este situată instituția responsabilă de furnizarea prestației.

În materia indemnizației pentru creșterea copilului, acest principiu asigură protecția efectivă a drepturilor de securitate socială ale persoanelor care au realizat stagii de activitate și contribuții în unul sau mai multe state membre ale Uniunii Europene, garantându-le posibilitatea de a beneficia de prestațiile cuvenite chiar și în situații care implică mobilitate transfrontalieră.

De asemenea, aplicarea coroborată a Regulamentului (CE) nr. 883/2004 și a Regulamentului (CE) nr. 987/2009 impune recunoașterea și valorificarea perioadelor de asigurare realizate în alte state membre, în scopul stabilirii dreptului la prestații familiale, inclusiv indemnizația pentru creșterea copilului.

În acest context, nerespectarea principiului exportului prestațiilor și a regulilor de coordonare poate conduce la restrângerea nejustificată a dreptului la indemnizația pentru creșterea copilului și la afectarea persoanelor care și-au exercitat dreptul la liberă circulație în cadrul Uniunii Europene.

Din jurisprudența CJUE rezultă că prestațiile familiale nu pot fi refuzate exclusiv pentru motivul că beneficiarul sau membrii familiei acestuia au reședința într-un alt stat membru. Astfel, în cauza C-255/99, Humer (pct. 39-40)⁴, Curtea a reținut că articolele 73 și 74 din

²Articolul 4 - Egalitatea de tratament. Cu excepția cazului în care prezentul regulament prevede altfel, persoanele cărora li se aplică prezentul regulament beneficiază de aceleași prestații și sunt supuse acelorași obligații, în temeiul legislației unui stat membru, ca și resortisanții acelui stat membru.

³Articolul 7 - Eliminarea clauzelor de rezidență. Cu excepția cazului în care prezentul regulament prevede altfel, prestațiile în numerar care se plătesc în temeiul legislației unui sau mai multor state membre sau al prezentului regulament nu pot face obiectul nici unei reduceri, modificări, suspendări, retrageri sau confiscări în temeiul faptului că beneficiarul sau membrii familiei acestuia sunt rezidenți într-un stat membru, altul decât cel în care este situată instituția responsabilă de furnizarea prestației

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0255>

Regulamentul nr. 1408/71 urmăresc să garanteze exportul prestațiilor familiale și să prevină orice restricție bazată pe criteriul reședinței, care ar putea descuraja exercitarea dreptului la liberă circulație în cadrul Uniunii Europene.

Principiul totalizării perioadelor de asigurare, consacrat de art. 6 din Regulamentul (CE) nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială⁵, reprezintă un element esențial al arhitecturii juridice europene în materia protecției sociale.

În temeiul articolului 6 din Regulamentul (CE) nr. 883/2004, instituțiile competente ale statelor membre au obligația de a lua în considerare, atât cât este necesar, perioadele de asigurare, de încadrare în muncă, de activitate independentă sau de rezidență realizate în temeiul legislației oricărui alt stat membru, ca și cum ar fi fost realizate în temeiul legislației pe care o aplică.

În materia concediului și indemnizației pentru creșterea copilului, aplicarea principiului totalizării este esențială pentru asigurarea unei protecții efective a persoanelor care au desfășurat activitate profesională în mai multe state membre. Acest principiu garantează că perioadele lucrate în alte state membre nu sunt pierdute, contribuind astfel la evitarea pierderii drepturilor de securitate socială ca urmare exclusivă a exercitării libertății de circulație în interiorul Uniunii Europene.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene a statuat în mod constant că, în aplicarea art. 6 din Regulamentul (CE) nr. 883/2004, instituțiile competente ale statelor membre sunt obligate să ia în considerare perioadele de asigurare, de muncă sau de rezidență realizate în alte state membre ca și cum acestea ar fi fost realizate în temeiul propriei legislații. Acest mecanism de totalizare este esențial în materia prestațiilor familiale, inclusiv a indemnizației pentru creșterea copilului, întrucât garantează că exercitarea dreptului la liberă circulație a lucrătorilor nu conduce la pierderea sau diminuarea drepturilor de securitate socială. În acest sens, jurisprudența CJUE a subliniat că perioadele de activitate realizate în mai multe state membre trebuie agregate în mod obligatoriu la stabilirea dreptului la prestații, fără ca statele membre să poată ignora contribuțiile realizate în alte sisteme naționale de securitate socială.

În conformitate cu jurisprudența Curții, în Cauza C-866/19 (Zakład Ubezpieczeń Społecznych), Hotărârea din 2021, Curtea a statuat că principiul totalizării perioadelor este esențial pentru asigurarea liberei circulații și că instituțiile naționale nu pot interpreta normele interne într-un mod care să neutralizeze efectul perioadelor lucrate în străinătate.⁶

De asemenea, în susținerea obligativității totalizării stagiului de cotizare, menționăm și Decizia nr. H6 din 16 decembrie 2010 a Comisiei Administrative, publicată în Jurnalul Oficial al UE (2011/C 45/04)⁷. Potrivit Deciziei Comisiei Administrative, principiul totalizării impune ca toate perioadele relevante, de asigurare sau asimilate, comunicate de instituțiile din celălalt stat membru, să fie cumulate de către instituția competentă din România fără ca natura sau calitatea acestora să fie repusă în discuție.

Libera circulație a lucrătorilor reprezintă unul dintre principiile fundamentale ale Uniunii Europene, încă de la înființarea acesteia. Această libertate este prevăzută la articolul 45

⁵ Articolul 6 - Cumularea perioadelor. Cu excepția cazului în care prezentul regulament prevede altfel, instituția competentă a unui stat membru a cărui legislație condiționează:

- dobândirea, menținerea, durata sau recuperarea dreptului la prestații;
- beneficiul unei anumite legislații

sau

- accesul la sau scutirea de asigurări obligatorii, facultative continue sau voluntare,

de realizarea perioadelor de asigurare, de încadrare în muncă, de activitate independentă sau de rezidență, ia în considerare, atât cât este necesar, perioadele de asigurare, de încadrare în muncă, de activitate independentă sau de rezidență realizate în temeiul legislației oricărui alt stat membru, ca și cum ar fi fost realizate în temeiul legislației pe care o aplică.

⁶ <https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document?source=document&text=&docid=239906&doclang=RO>

⁷ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0212\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0212(01))

din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene și constituie un drept fundamental al lucrătorilor, care completează libera circulație a mărfurilor, a capitalurilor și a serviciilor în cadrul pieței unice europene⁸.

Acest principiu presupune interzicerea oricărei discriminări bazate pe cetățenie în ceea ce privește accesul la un loc de muncă, remunerarea și alte condiții de muncă și angajare.

De asemenea, lucrătorii din Uniunea Europeană au dreptul de a accepta oferte de muncă în alte state membre, de a circula liber pe teritoriul acestora, de a se stabili pentru a desfășura o activitate profesională și de a rămâne în statul respectiv după încetarea raportului de muncă, în anumite condiții.

Concediul și indemnizația pentru creșterea copilului reprezintă măsuri de protecție socială care derivă din dreptul la muncă și din obligația statului de a asigura protecția familiei și a copilului.

Indemnizația pentru creșterea copilului este o prestație de securitate socială de înlocuire a veniturilor profesionale, reprezentând o garanție patrimonială a dreptului la muncă, asigurând reconcilierea vieții profesionale cu cea de familie și permițând reintegrarea ulterioară pe piața muncii, fără discriminare.

Legătura indisolubilă dintre protecția familiei și menținerea raporturilor de muncă este stipulată expres în art. 33 alin. (2) din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, care prevede: *"Pentru a putea concilia viața de familie și viața profesională, orice persoană are dreptul de a fi protejată împotriva oricărei concedieri din motive de maternitate, precum și dreptul la un concediu de maternitate plătit și la un concediu parental acordat în urma nașterii sau adopției unui copil"*.

În România, concediul și indemnizația pentru creșterea copilului sunt reglementate prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 111/2010 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copiilor. Dreptul la aceste beneficii este condiționat de realizarea unor venituri supuse impozitului înainte de nașterea copilului, ceea ce evidențiază legătura directă dintre acest drept și exercitarea unei activități profesionale.

Din perspectiva dreptului muncii, concediul pentru creșterea copilului constituie o suspendare temporară a raportului de muncă, salariatul beneficiind de protecția locului de muncă și de dreptul de a reveni la postul ocupat anterior sau la un post echivalent după încetarea concediului.

Conform datelor statistice publicate de Eurostat, România se plasează în topul țărilor cu cea mai mare diasporă din Uniunea Europeană. În 2024, ponderea relativă a imigranților naționali în totalul imigrației a fost cea mai mare în România (64,5% din totalul imigranților), urmată de Letonia (60,7%) și Slovacia (53,2%). Prin contrast, în Cehia, imigrația cetățenilor naționali a reprezentat doar 2,3% din totalul imigrației⁹.

Deși dimensiunea diasporei românești este semnificativă, există și un flux invers. Statisticile europene au indicat o creștere a numărului de cetățeni români care s-au restabilit în România, valoarea anuală urcând de la aproximativ 190.000 la 218.000 de persoane (în anul 2025).

Conform datelor publicate de Institutul Național de Statistică, la 1 ianuarie 2025, populația rezidentă a fost de 19.043.151 persoane, în scădere cu 24.425 persoane față de 1 ianuarie 2024¹⁰.

Soldul migrației internaționale în anul 2024 a fost pozitiv, numărul imigranților depășind numărul emigranților cu 71,3 mii persoane. Astfel, România a continuat să fie o țară de imigrare. Cu toate acestea, soldul migrației internaționale, în scădere față de anii precedenți, nu a reușit să compenseze sporul natural negativ (-100,9 mii persoane).

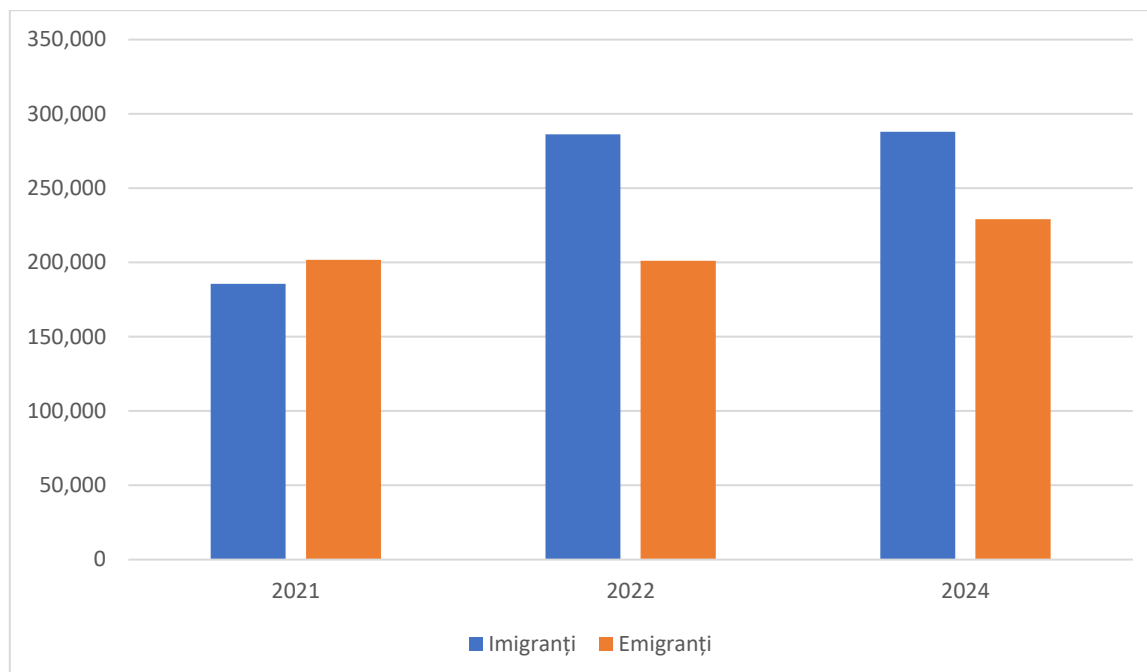
⁸ https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/ro/FTU_2.1.5.pdf

⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_to_and_from_the_EU

¹⁰ https://insse.ro/cms/sites/default/files/com_presa/com_pdf/poprez_ian2025r-def.pdf

În cursul anului 2024, bărbații au fost majoritari atât în rândul emigranților (53,3%), cât și în rândul imigranților (64,5%).

Numărul de imigranți și emigranți¹¹ din România, în ultimii ani



INS confirmă că procesul de îmbătrânire demografică s-a adâncit, indicele de îmbătrânire demografică a crescut de la 125,8 (la 1 ianuarie 2024) la 131,3 persoane vârstnice la 100 persoane tinere (la 1 ianuarie 2025)¹².

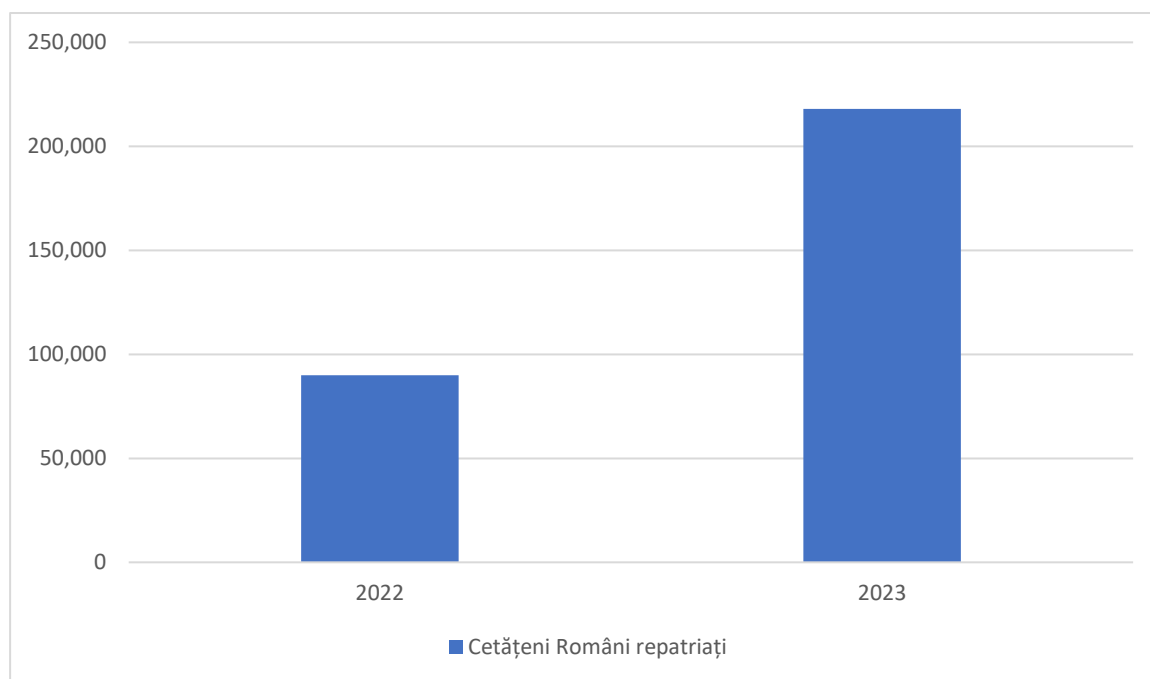
Prin prisma acestui fenomen al migrației lucrătorilor români către alte state ale Uniunii Europene, mobilitatea forței de muncă conduce frecvent la situații în care persoanele își desfășoară activitatea profesională în mai multe state membre de-a lungul vieții active.

În acest context, devine esențială aplicarea regulamentelor europene privind coordonarea sistemelor de securitate socială, care permit totalizarea perioadelor de asigurare realizate în diferite state UE. Acest mecanism asigură că perioadele lucrate în străinătate nu sunt pierdute.

¹¹ Datele INS se referă la migrația de lungă durată, adică include persoane care își stabilesc reședința într-o țară pentru cel puțin 12 luni.

¹² https://insse.ro/cms/sites/default/files/com_presa/com_pdf/poprez_ian2025r-def.pdf

Cetățenii români reveniți în țară (repatriați)¹³



¹³ Date EUROSTAT; <https://ec.europa.eu/eurostat>

II. METODOLOGIA RAPORTULUI

Avocatul Poporului s-a sesizat din oficiu, în temeiul art. 16 alin. (1) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, după ce a constatat că soluționarea cererilor privind acordarea concediului și indemnizației pentru creșterea copilului ridică anumite probleme în practică, mai exact, acele cereri în care devin incidente prevederile legislației naționale privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copilului (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010) corelate cu prevederile regulamentelor europene (Regulamentul nr. 883/2004 și Regulamentul de aplicare nr. 987/2009).

De asemenea, instituția Avocatul Poporului a fost sesizată de cetățeni care se confruntau cu dificultăți în obținerea indemnizației de creștere a copilului.

Prin petiția înregistrată cu nr. 1335 din 14 decembrie 2022, o mamă reclama faptul că i s-a respins cererea prin care a solicitat plata indemnizației de creștere copil, în mod nejustificat, pentru faptul că avea reședința în Spania, însă era salariată unei societăți cu sediul în România, cu punct de lucru deschis în Spania, iar toate contribuțiile aferente activității sale salariale au fost virate statului român.

O altă petiționară a reclamat¹⁴ instituției Avocatul Poporului că, deși a muncit 8 luni în România și 7 luni în Austria, având 15 luni lucrate în ultimii 2 ani anteriori nașterii copilului, agenția județeană pentru plăți și inspecție socială i-a respins cererea, neacordându-i indemnizația pentru creșterea copilului.

Alte petiții au vizat refuzul agențiilor județene pentru plăți și inspecție socială de a acorda indemnizația pentru creșterea copilului în situațiile în care solicitanții realizaseră perioade de activitate și de asigurare în alte state membre ale Uniunii Europene, fiind invocate dificultăți în aplicarea dispozițiilor Regulamentului (CE) nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială și, în special, în ceea ce privește totalizarea perioadelor de asigurare realizate în străinătate. Petenții au susținut că autoritățile competente au refuzat sau au omis să valorifice perioadele lucrate în alte state membre, precum Olanda și Belgia, ceea ce a condus la respingerea cererilor de acordare a indemnizației pentru creșterea copilului¹⁵.

O petentă s-a adresat Avocatului Poporului, reclamând refuzul Agenției Județene de Plăți și Inspecție Socială Cluj de a-i acorda indemnizația pentru creșterea copilului, deși a desfășurat timp de mai mulți ani activitate independentă în Olanda, unde a achitat taxele și contribuțiile sociale aferente. La revenirea în România, aceasta a depus la Agenția Județeană de Plăți și Inspecție Socială Cluj documentația necesară pentru acordarea indemnizației de creștere a copilului, inclusiv dovezi privind activitatea profesională desfășurată în Olanda. Petenta a mai arătat că, urmare a refuzului autorității de a-i recunoaște dreptul solicitat, familia sa este lipsită de orice venit legal de aproximativ cinci luni, situație care îi afectează în mod semnificativ condițiile de trai și posibilitatea de a asigura nevoile de bază ale copilului și ale familiei.

În data 24.04.2026 s-a transmis un formular F016 către instituția competentă din Olanda prin intermediul platformei JINA, la care s-au anexat toate documentele depuse de petentă în vederea acordării beneficiilor familiale în România, iar în data de 29.04.2026, s-a primit răspuns în care se precizează că nu vor fi acordate Dutch Family Benefits deoarece copilul s-a născut după încetarea activității profesionale în Olanda.

În acest context, Avocatul Poporului a dispus verificarea situației descrise la nivel național, fiind efectuate demersuri la toate agențiile județene pentru plăți și inspecție socială, precum și la Agenția Națională pentru Plăți și Inspecție Socială.

¹⁴ Petiție înregistrată cu nr. 15624 din 16 mai 2024

¹⁵ Petiții înregistrate cu nr. 15837/R/23.04.2026, nr. 35185/22.10.2025.

De asemenea, la data de 24 septembrie 2024, a fost efectuată o anchetă la Direcția Politici Beneficii Sociale din cadrul Ministerului Muncii, având ca obiect clarificarea modului în care autoritățile competente aplică în practică prevederile legislației naționale privind concediul și indemnizația pentru creșterea copilului, în corelare cu dispozițiile Regulamentului (CE) nr. 883/2004 și ale Regulamentului (CE) nr. 987/2009, în special în situațiile care implică totalizarea perioadelor de asigurare realizate în alte state membre ale Uniunii Europene.

O anchetă a fost efectuată de reprezentanții instituției Avocatul Poporului la AJPIS Brașov, la data de 10 aprilie 2025.

În acest context, a fost transmisă o solicitare de punct de vedere doamnei Roxana Mînzatu, vicepreședinte executiv pentru Drepturi sociale și competențe, locuri de muncă de calitate și pregătire în cadrul Comisiei Europene, cu privire la aplicarea și interpretarea dispozițiilor Regulamentului (CE) nr. 883/2004 și ale Regulamentului (CE) nr. 987/2009 în situațiile în care se pune problema totalizării perioadelor de asigurare realizate în mai multe state membre ale Uniunii Europene, în corelare cu prevederile legislației naționale privind concediul și indemnizația pentru creșterea copilului. Ulterior acestei prime solicitări, Avocatul Poporului a purtat o bogată corespondență cu Directoratul General pentru Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune din cadrul Comisiei Europene (Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion).

Ca instrument metodologic de analiză, a fost elaborat un set de întrebări structurate, menite să faciliteze identificarea eventualelor disfuncționalități în aplicarea dispozițiilor legale și a regulamentelor europene incidente. Astfel, au fost solicitate informații și clarificări privind modul de aplicare în practică a prevederilor legale naționale și europene, respectiv date statistice relevante, precum și explicații referitoare la interpretarea și implementarea dispozițiilor privind totalizarea perioadelor de asigurare și determinarea legislației aplicabile în situațiile cu elemente de extraneitate.

În acest sens, metodologia utilizată pentru elaborarea prezentului raport a constatat în analiza răspunsurilor transmise de autoritățile și instituțiile sesizate, coroborată cu examinarea datelor statistice și a documentației relevante, precum și cu analiza cadrului normativ aplicabil, național și european, incident în materia concediului și indemnizației pentru creșterea copilului.

Pe baza acestor elemente, au fost identificate disfuncționalități în aplicarea practică a dispozițiilor legale naționale, **în situațiile în care acestea sunt coroborate cu normele europene privind totalizarea perioadelor de asigurare**, precum și factorii de natură legislativă și administrativă care contribuie la situația constatată.

Din punct de vedere cantitativ, interpretarea datelor obținute a relevat rezultate la nivel județean, precum și la nivel național, ne-a ajutat la fixarea concluziilor în structura raportului, precum și la realizarea constatărilor și formularea recomandărilor cuprinse în raport.

Datele colectate la nivel național au vizat perioada de referință 2023-2024 și au fost analizate atât din perspectivă cantitativă, prin prelucrarea datelor statistice furnizate de instituțiile competente, cât și din perspectivă calitativă, prin examinarea răspunsurilor transmise și a modului de aplicare în practică a dispozițiilor legale.

III. CADRUL LEGISLATIV RELEVANT

- Art. 41 din Constituția României, privind dreptul la muncă și protecția socială a muncii;
- Art. 47 din Constituția României, privind dreptul la un nivel de trai decent;
- Ordonanță de urgență a Guvernului nr. 111/2010 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copiilor;
- Hotărârea Guvernului nr. 52/2011 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2010 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copiilor;
- Ordinul ministrului muncii, familiei și protecției sociale nr. 1474/2011 pentru aprobarea Instrucțiunilor de aplicare a unor prevederi din Normele metodologice de aplicare a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2010 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copiilor, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 52/2011, Normele metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 277/2010 privind alocația pentru susținerea familiei, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 38/2011, și din Normele metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 416/2001 privind venitul minim garantat, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 50/2011;
- Regulamentul (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială;
- Regulamentul (CE) nr. 987/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 septembrie 2009 de stabilire a procedurii de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială;
- Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene;
- Legea 227/2015 privind Codul fiscal (în ceea ce privește impozitarea veniturilor luate în calcul la stabilirea indemnizației).

IV. DEMERSURI ÎNTREPRINSE DE AVOCATUL POPORULUI ȘI REZULTATELE OBȚINUTE

§4.1. Rezultatele demersurilor întreprinse la nivel național

Agencia Națională pentru Plăți și Inspecție Socială, precum și toate agențiile județene pentru plăți și inspecție socială au dat curs solicitărilor Avocatului Poporului, însă răspunsurile primite sunt **formulate după un model unic la nivel național**, doar datele statistice sunt diferite, în rest cuprind informații identice.

1. *Cât privește numărul solicitărilor înregistrate la nivelul agenției, solicitări în care s-a pus problema aplicării prevederilor legislației naționale, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010, cât și prevederile Regulamentului (CE) nr. 883/2004 și ale Regulamentului (CE) nr. 987/2009, perioadă de referință: anul 2023 și parțial anul 2024, datele sunt următoarele:*

Județ	Indemnizația pentru creșterea copilului	Indemnizații speciale pentru creșterea copilului cu handicap	Total 2315 cereri
București - APISMB			88
Alba			15
Arad	32		32
Argeș			45
Bacău			31
Bihor			79
Bistrița-Năsăud			125
Botoșani ¹⁶			0
Brașov			5
Brăila			22
Buzău			40
Caraș-Severin			30
Călărași			39
Cluj			49
Constanța			44
Covasna			21
Dâmbovița			32
Dolj			91
Galați			14
Giurgiu			9
Gorj			46
Harghita			1
Hunedoara			68
Ialomița			0
Iași			173
Ilfov			10
Maramureș			107
Mehedinți			1
Mureș			51
Neamț			93
Olt			131
Prahova			51
Satu-Mare			48
Sălaj			72
Sibiu			46
Suceava			238
Teleorman			12

¹⁶ Declară 0 cereri în care s-a pus problema aplicării prevederilor legislației naționale și a prevederilor regulamentelor europene, dar există raportate cereri în care s-a procedat la totalizarea perioadelor lucrate de solicitant în mai multe state membre UE

Timiș		74
Tulcea		11
Vaslui		92
Vâlcea		176
Vrancea	3	3

2. Cât privește cererile înaintate spre soluționare unui alt stat membru UE considerat competent în acordarea drepturilor la concediu și indemnizație creștere copil, având în vedere prevederile art. 68 alin. (3) lit. a) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004, perioadă de referință: anul 2023 și parțial anul 2024 (ianuarie-mai), datele sunt următoarele:

Județ	Total
La nivel național	4 solicitări transmise 0 solicitări primite de la alte state

În mod identic, toate agențiile au răspuns că:

- solicitanții care **nu au dreptul la indemnizație pentru creșterea copilului în România sunt îndrumați să depună cererea direct în statul membru de activitate.** Termenul de răspuns la cererile primite prin aplicația electronică este de maxim 90 de zile, conform Deciziei nr. F2 din 23 iunie 2015 privind schimbul de date dintre instituții în scopul acordării prestațiilor familiale (text cu relevanță pentru SEE și pentru Acordul CE/Elveția). În practică, depunerea cererii pentru beneficii familiale la instituția competentă conduce la acordarea dreptului mai rapid și la o comunicare directă și eficientă între solicitant și instituția competentă.

3. Cât privește numărul solicitărilor înregistrate la nivelul agenției, solicitări în care s-a procedat la cumularea/totalizarea perioadelor lucrate de solicitant în mai multe state membre UE, perioadă de referință: anul 2023 și parțial anul 2024 (ianuarie-iunie), datele sunt următoarele:

Județ	Indemnizația pentru creșterea copilului	Indemnizații speciale pentru creșterea copilului cu handicap	Total 2655 cereri
București			88
Alba			15
Arad			28
Argeș			45
Bacău			31
Bihor	64	15	79
Bistrița-Năsăud	125		125
Botoșani	143		143
Brașov	5		5
Brăila			0
Buzău	40		40
Caraș-Severin	22		22
Călărași	39		39
Cluj	47		47
Constanța	44		44
Covasna	21		21
Dâmbovița	32		32
Dolj	91		91
Galați			0
Giurgiu	1		1
Gorj	46		46
Harghita	120		120
Hunedoara	68		68
Ialomița			0
Iași			173

Ilfov	10		10
Maramureș			107
Mehedinți	32		32
Mureș	51		51
Neamț	93		93
Olt			94
Prahova			51
Satu-Mare	46		46
Sălaj			69
Sibiu	46		46
Suceava	375		375
Teleorman	12		12
Timiș	74		74
Tulcea	11		11
Vaslui	92		92
Vâlcea	151	25	176
Vrancea	13		13

4. *Cât privește solicitarea noastră de a ni se explica dacă, practic, aplicarea prevederilor articolului 6¹⁷ din Regulamentul (CE) nr. 883/2004, "Cumularea perioadelor", totalizarea perioadelor lucrate în România și în alte state membre UE se face doar dacă la întoarcerea în România, părintele/solicitantul indemnizației s-a mai angajat o lună și în țara noastră, ne sunt comunicate următoarele informații:*

Potrivit Normelor Metodologice de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2010, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 52/2011, la art.8¹ se prevede: (4) În situația prevăzută la art. 2 alin. (6) din ordonanța de urgență, **totalizarea perioadelor se realizează dacă anterior nașterii copilului persoana îndreptățită este supusă legislației naționale, respectiv realizează venituri supuse impozitului** sau se află în una dintre situațiile prevăzute de art. 2 alin. (5) din ordonanța de urgență.

Textul la care fac trimitere normele metodologice enunțate anterior este următorul: art. 2 alin. (6) din ordonanță: "În vederea acordării drepturilor prevăzute la alin. (1), **persoanele care au realizat activități profesionale în statele membre ale Uniunii Europene sau în alte state care aplică prevederile Regulamentului (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială și ale Regulamentului (CE) nr. 987/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 septembrie 2009 de stabilire a procedurii de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială, denumit în continuare Regulament, beneficiază de totalizarea perioadelor de activitate realizate în aceste state în condițiile prevăzute de acesta**".

Pentru a stabili statul membru competent care trebuie să acorde drepturile acestor persoane la prestații familiale, prevederile legislației naționale privind acordarea indemnizației pentru creșterea copilului, respectiv art. 2 alin. (6) din OUG nr. 111/2010, trebuie interpretate împreună cu prevederile Regulamentului (CE) nr. 883/2004.

Conform art. 11 alin. (3) lit. a) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004, **persoana care desfășoară o activitate salariată sau independentă într-un stat membru se supune legislației din statul membru respectiv.**

Așadar, doar dacă persoana a realizat activități profesionale în România pe **perioada dinaintea datei nașterii copilului, atunci se supune legislației române în vigoare.**

¹⁷ Cu excepția cazului în care prezentul regulament prevede altfel, instituția competentă a unui stat membru a cărui legislație condiționează:

- dobândirea, menținerea, durată sau recuperarea dreptului la prestații;
- beneficiul unei anumite legislații

sau

- accesul la sau scutirea de asigurări obligatorii, facultative continue

sau voluntare,

de realizarea perioadelor de asigurare, de încadrare în muncă, de activitate independentă sau de rezidență, ia în considerare, **atât cât este necesar, perioadele de asigurare, de încadrare în muncă, de activitate independentă sau de rezidență realizate în temeiul legislației oricărui alt stat membru, ca și cum ar fi fost realizate în temeiul legislației pe care o aplică.**

Totalizarea perioadelor de activitate realizate în alte state membre este posibilă dacă persoanele, care au realizat activități profesionale în alte state membre, se supun legislației din România anterior nașterii copilului.

5. În ceea ce privește soluționarea cererilor în care solicitantul indemnizației nu are un loc de muncă la data nașterii copilului/data solicitării concediului și indemnizației pentru creșterea copilului, deși a realizat timp de cel puțin 12 luni venituri din salarii, în ultimii 2 ani anteriori datei nașterii copilului, fie că solicitantul a lucrat doar în România, fie că a lucrat în România și în alte state ale Uniunii Europene, suntem informați că: se au în vedere precizările de la punctul anterior și ne sunt expuse prevederi legale ale OUG nr. 111/2010, care reglementează condițiile pe care solicitantul trebuie să le îndeplinească pentru a beneficia de drepturile prevăzute de actul normativ, prevederi care se corelează cu dispozițiile regulamentelor europene.

6. Referitor la problemele cu care agenția s-a confruntat în soluționarea cererilor privind acordarea indemnizației pentru creșterea copilului, cu referire doar la situațiile în care solicitantul indemnizației pentru creșterea copilului are perioade lucrate atât în România, cât și în alte state membre UE, **toate agențiile au răspuns identic:** dificultăți legate de documentele prin care se atestă venitul net, respectiv varietatea documentelor depuse la dosar, traduceri neclare, dosare incomplete, dificultăți legate de comunicarea cu alte state membre (durata mare de răspuns).

De asemenea, toate agențiile au precizat că nu au fost identificate reglementări legislative care produc confuzii, paralelisme sau incoerențe în sistem, cu referire la acordarea dreptului la concediu și indemnizație pentru creșterea copilului.

Așadar, constatăm că există o practică la nivel național ca autoritatea competentă din România să nu înainteze cererea persoanei de acordare a concediului și a indemnizației pentru creșterea copilului către statul membru competent, conform prevederilor articolului 68 alin. (3) lit. a) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004.

Autoritățile se limitează în a respinge cererea sau cel mult îl îndrumă pe solicitant să se adreseze direct statului competent.

Totalizarea perioadelor de activitate realizate de solicitant în alte state membre ale Uniunii Europene se face în România doar dacă anterior nașterii copilului persoana îndreptățită este supusă legislației naționale române, respectiv realizează venituri supuse impozitului în România.

Autoritățile nu aplică în mod efectiv articolul 11 alineatul (3) litera (e) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004, potrivit căruia persoanele inactive economic sunt supuse legislației statului membru de reședință, și nu iau în considerare condiția de inactivitate profesională, ceea ce conduce la refuzul recunoașterii dreptului la prestațiile de concediu pentru creșterea copilului în temeiul legislației române

§4.2. Rezultatele demersurilor întreprinse la nivelul Comisiei Europene

Într-o speță concretă analizată, Avocatul Poporului a solicitat punctul de vedere al Comisiei cu privire la situația unei mame căreia i-a fost respinsă cererea de acordare a indemnizației pentru creșterea copilului, deși realizase perioade de activitate în România (8 luni) și în Austria (7 luni), totalizând 15 luni de muncă în ultimii doi ani anterior nașterii copilului. În practică, autoritățile române au condiționat recunoașterea și cumularea perioadelor de activitate din alte state membre de existența ultimului loc de muncă în România, ceea ce a condus la excluderea persoanelor care, la momentul nașterii copilului, nu mai erau încadrate în muncă în România sau în alt stat membru.

Mai exact, în practica agențiilor județene pentru plăți și inspecție socială din România, o persoană care a realizat activități profesionale și în alte state membre ale UE, în ultimii 2 ani

anteriori datei nașterii copilului, poate beneficia de **totalizarea/cumularea** acelor perioade de activitate în România doar dacă a avut **ultimul loc de muncă în România**.

Totalizarea perioadelor de activitate realizate de solicitant în alte state membre ale Uniunii Europene se face în România doar dacă **anterior nașterii copilului** persoana îndreptățită este supusă legislației naționale române, respectiv realizează venituri supuse impozitului în România. Nu are relevanță reședința în România sau faptul că solicitantul **nu este angajat în niciun stat la momentul formulării cererii de acordare a concediului și indemnizației pentru creșterea copilului**, că îndeplinește condițiile pentru acordarea dreptului, ci **este trimis către statul unde a avut ultimul loc de muncă**.

Chiar dacă art. 11 lit. a) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială **nu utilizează termenul "ultimul"**, autoritățile din România indică o practică existentă, în sensul că ultimul loc de activitate determină statul competent în acordarea drepturilor.

Prin urmare, doar persoanele care au realizat activitate profesională în România, pe perioada **dinaintea nașterii copilului (ultimul loc de muncă)**, pot beneficia de totalizarea perioadelor de activitate realizate în alt stat membru UE. Mai exact, pentru a beneficia de totalizarea/cumularea perioadelor lucrate, petenta ar fi trebuit să se angajeze/**să mai lucreze o lună în România, la întoarcerea din Austria**.

Munca petentei în Austria, dinaintea nașterii copilului, i-a restrâns dreptul de a beneficia de indemnizația de creștere a copilului până la vârsta de 2 ani, întrucât s-a întors la domiciliul său din România și nu s-a mai angajat ulterior. Petenta este dezavantajată după ce și-a exercitat libertatea de circulație plecând să lucreze în Austria, întrucât la întoarcerea în România nu a mai avut un loc de muncă, astfel că este în situația de nu avea dreptul la concediu și la indemnizație pentru creșterea copilului, fapt ce este susceptibil să constituie o restricție privind libera circulație a lucrătorilor, interzisă de articolul 45 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene.

Avocatul Poporului a solicitat opinia Comisiei Europene și în ceea ce privește aplicarea Regulamentului (CE) nr. 883/2004 în situațiile în care, după stabilirea unui alt stat membru ca fiind competent, **autoritățile române nu înaintează cererile către instituția competentă din acel stat, astfel cum prevede articolul 68 alineatul (3) litera (a), ci resping cererea sau îndrumă solicitantul să se adreseze direct statului respectiv**.

Articolul 68 alineatul (3) litera (a) prevede că *"instituția respectivă înaintează fără întârziere cererea către instituția competentă din statul membru a cărui legislație se aplică cu prioritate, informează persoana în cauză și, fără a se aduce atingere dispozițiilor regulamentului de aplicare cu privire la acordarea provizorie de prestații, furnizează, dacă este necesar, un supliment reprezentând diferența, prevăzut la alineatul (2)"*.

În practică, **agențiile județene nu înaintează cererile spre soluționare statului european competent**, ci se limitează în a respinge cererea persoanei de acordare a dreptului la concediu și indemnizație de creștere copil sau cel mult **îl îndrumă** pe solicitant să se adreseze direct statului competent.

Opinia Avocatului Poporului, comunicată Comisiei Europene, a fost în sensul că Regulamentul (CE) nr. 883/2004 stabilește norme comune pentru protejarea drepturilor de securitate socială în cazul deplasării în statele membre ale Uniunii Europene, nicidecum nu restricționează drepturi.

Mai mult, dreptul individual al fiecărui părinte lucrător la concediu pentru creșterea copilului pe motiv de naștere sau de adopție a unui copil trebuie interpretat în sensul că reflectă un drept social al Uniunii care prezintă o importanță deosebită, care, de altfel, a fost înscris la articolul 33 alineatul (2) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Rezultă, așadar, că acest drept nu poate fi interpretat în mod restrictiv¹⁸.

¹⁸ a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 februarie 2014, Lyreco Belgium, C 588/12, EU:C:2014:99, punctul 36

Primul rezultat¹⁹

1. Cât privește situația referitoare la cererea de acordare a unei prestații de concediu pentru creșterea copilului depusă de un resortisant român care a fost angajat în România (8 luni) și Austria (7 luni) înainte de a naște. În contextul informațiilor furnizate, în conformitate cu legislația română, părinții sunt eligibili pentru concediul pentru creșterea copilului dacă au lucrat 12 luni în cursul ultimilor doi ani înainte de nașterea copilului. În acest caz, instituția competentă din România a respins cererea mamei deoarece, deși aceasta a lucrat mai mult de 12 luni înainte de a naște, solicitanta nu a lucrat în România înainte de nașterea copilului. Instituția din România a susținut că, pentru a fi eligibilă pentru cumularea perioadelor, mama ar fi trebuit să lucreze cel puțin o lună în România după întoarcerea sa din Austria și înainte de a naște.

Așadar, **persoana în cauză nu mai desfășoară o activitate profesională.** În conformitate cu articolul 11 alineatul (3) litera (e) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004, **persoanele inactive din punct de vedere economic se supun legislației statului membru în care își au reședința obișnuită.** În condițiile în care persoana în cauză își are reședința obișnuită în România, i se aplică legislația română în materie de securitate socială. **Așadar, ea trebuie să aibă dreptul la prestații de concediu pentru creșterea copilului în temeiul legislației române, deoarece îndeplinește criteriile de eligibilitate prevăzute în legislația română.**

În acest sens, reprezentanții Comisiei Europene constată că potrivit informațiilor referitoare la legislația română disponibile pe site-ul DG EMPL (Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion), o persoană are dreptul la un concediu pentru creșterea copilului atunci când locuiește în aceeași gospodărie cu copilul, își are reședința în România și a obținut venituri supuse impozitului pe venit timp de 12 luni în ultimii doi ani sau s-a aflat într-una dintre celelalte situații menționate în lege. **Se pare că legislația română în cauză nu impune ca locul de muncă al solicitantului să fie situat în România.**

În consecință, o persoană care se supune legislației române în conformitate cu articolul 11 alineatul (3) litera (e) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004 are dreptul la prestații de concediu pentru creșterea copilului **în temeiul legislației române, dacă persoana respectivă locuiește în România împreună cu copilul și a obținut venituri supuse impozitului pe venit (în România sau într-un alt stat membru al UE) timp de 12 luni în ultimii 2 ani.**

Reprezentanții Comisiei Europene atrag atenția asupra faptului că, în conformitate cu articolul 7 din Regulamentul (CE) nr. 883/2004, primirea unei prestații în numerar care se plătește în temeiul legislației unui stat membru sau al regulamentului menționat nu poate face obiectul niciunei reduceri, suspendări sau retrageri în temeiul faptului că beneficiarul sau membrii familiei sale își au reședința în alt stat membru. **Condiția privind reședința, astfel cum este prevăzută în legislația română în cauză, nu este compatibilă cu articolul 7 din Regulamentul (CE) nr. 883/2004,** în măsura în care resortisanții UE care sunt supuși legislației române în urma desfășurării unei activități economice în România ar fi excluși de la dreptul la prestații de concediu pentru creșterea copilului.

2. Referitor la aplicarea de către instituțiile române a articolului 68 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004, practica lor fiind de a respinge cererea de prestații familiale când consideră că legislația română se aplică, dar nu pe baza dreptului de prioritate, și de a îndruma solicitanții către instituția celui alt stat membru în cauză, în loc să înainteze ele însele cererea către instituția celui alt stat membru, **reprezentanții Comisiei Europene își exprimă acordul față de evaluarea Avocatului Poporului,** potrivit căreia o astfel de practică de respingere a cererii contravine articolului 68 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004.

Această practică ignoră articolul 60 alineatele (2) și (3) din Regulamentul (CE) nr. 987/2009, care prevede că, în cazul în care instituția căreia i-a fost adresată cererea concluzionează că nu are competența prioritară de a plăti prestații familiale, instituția respectivă

¹⁹ adresa înregistrată cu nr. 8921 din 24 martie 2025, răspuns al Direcției Generale Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune din cadrul Comisiei Europene

trebuie să transmită fără întârziere cererea către instituția care are competența prioritară și să informeze solicitantul cu privire la decizia sa (decizie provizorie). În cazul în care instituția căreia i-a fost transmisă cererea nu răspunde la această decizie provizorie în termen de două luni de la primirea cererii, se aplică decizia provizorie, iar prima instituție plătește prestațiile familiale prevăzute de legislația sa. Așadar, dacă primește o cerere de prestații familiale, dar consideră că legislația română nu este competentă în virtutea unui drept de prioritate, **instituția română ar trebui să transmită fără întârziere cererea către instituția din statul membru a cărui legislație o consideră aplicabilă în virtutea unui drept de prioritate, împreună cu un acord provizoriu.** Dacă instituția celui alt stat membru nu răspunde la decizia provizorie în termen de două luni de la primirea cererii, **instituția română ar trebui să le plătească solicitanților, cu titlu provizoriu, prestațiile familiale în conformitate cu legislația română.** Această procedură a fost confirmată de Curtea de Justiție în hotărârea sa din 24 aprilie 2024, în cauza C-36/23 (punctele 46-48).

Al doilea rezultat

Prin adresa înregistrată cu nr. 18235 din 16 iunie 2025, domnul Mario Nava, director general al Directoratului General pentru Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune din cadrul Comisiei Europene, ne comunică următoarele informații:

Serviciile aflate în subordinea domniei sale au primit un răspuns din partea autorităților române competente, la data de 9 aprilie 2025, în care acestea au explicat în mod cuprinzător modul în care se aplică articolul 68 din Regulamentul (CE) nr. 883/2004 și articolul 60 din Regulamentul nr. 987/2009.

Mai exact, autoritățile române au precizat că, dacă consideră că nu au competența prioritară, instituțiile române competente în materie de prestații familiale **transmit cererea** către instituția care are competența prioritară, prin intermediul sistemului de schimb electronic de informații privind securitatea socială (EESSI). Doar dacă instituția consideră că, în conformitate cu normele UE în cauză, **România nu are competența pentru plata prestațiilor familiale într-un anumit caz, cererea este respinsă și nu este transmisă instituției din statul membru** care ar avea competența respectivă conform dispozițiilor din Regulamentul (CE) nr. 883/2004.

Întrucât domnul Mario Nava a apreciat că **răspunsul României nu este satisfăcător** în privința mai multor alte aspecte, serviciile din subordinea domniei sale **au solicitat informații suplimentare din partea** autorităților române. Mai exact, s-au solicitat clarificări suplimentare cu privire la afirmația că numai prestațiile de concediu pentru creșterea copilului sunt plătite atunci când solicitantul se supune legislației române. Or, serviciile din subordinea domnului Mario Nava consideră că **prestațiile de concediu pentru creșterea copilului ar trebui acordate și în cazurile în care prestația este menită a compensa pierderea de venit din perioada de creștere a copilului luată de părintele care nu se supune el însuși legislației române.** Aceasta este o consecință a faptului că, pentru prestațiile familiale, trebuie luată în considerare situația întregii familii [articolul 60 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 987/2009]. În hotărârea sa din 19 septembrie 2019, în cauza C-32/18, Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) a confirmat că statul membru competent cu titlu principal trebuie să acorde o prestație de concediu pentru creșterea copilului părintelui copilului care **nu este supus legislației statului membru respectiv.**

Al doilea aspect în privința căruia serviciile din subordinea domnului Mario Nava au solicitat mai multe informații, se referă la plata provizorie a prestațiilor familiale în conformitate cu articolul 60 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul (CE) nr. 987/2009. În răspunsul primit din partea autorităților române, instituțiile din România **par să indice că nu se plătesc prestații familiale pe baza unui drept presupus.** În consecință, nu este clar dacă autoritățile române plătesc, în conformitate cu această dispoziție, prestații familiale în cazul în care cealaltă instituție în cauză nu a răspuns în privința deciziei provizorii până la termenul-limită de două luni.

Al treilea rezultat

Prin adresa înregistrată cu nr. 31911 din 30 septembrie 2025, domnul Mario Nava, director general al Directoratului General pentru Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune din cadrul Comisiei Europene, ne comunică următoarele:

- **informațiile suplimentare furnizate recent de autoritățile române nu au răspuns preocupărilor exprimate** de echipa domniei sale. Prin urmare, își vor continua demersurile și se **intenționează organizarea unei reuniuni la nivel tehnic cu autoritățile române.**

Rezultat final

În data de 29 aprilie 2026, Direcția generală ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și incluziune din cadrul Comisiei Europene ne comunică următoarele:

- în data de 16 septembrie 2025, s-a organizat o reuniune cu membrul român al Comisiei Administrative și cu reprezentanții ministerului și instituției române competente, pentru a clarifica dispozițiile UE aplicabile în ceea ce privește coordonarea prestațiilor familiale. Unul dintre aspectele discutate a fost dreptul la concediu pentru creșterea copilului în temeiul legislației române, în cazul în care unul dintre părinți s-a întors în România după încetarea încadrării în muncă într-un alt stat membru.

De asemenea, s-a discutat despre **obligația de a cumula** perioadele în care au fost plătite contribuții de asigurări sociale într-un alt stat membru, dacă persoana asigurată nu a îndeplinit obligația de a fi obținut venituri supuse impozitului pe venit în România timp de douăsprezece luni în ultimii doi ani înainte de nașterea copilului.

Reprezentanții Comisiei Europene își exprimă convingerea că reuniunea va ajuta instituțiile competente din România **să aplice mai bine normele** de coordonare în situații transfrontaliere.

§4.3. Opinia Ministerului Familiei, Tineretului și Solidarității Sociale

Avocatul Poporului s-a adresat ministrului Muncii, Familiei, Tineretului și Solidarității Sociale, solicitând informații cu privire la modul în care autoritățile române interpretează și aplică prevederile Regulamentului (CE) nr. 883/2004 și ale Regulamentului (CE) nr. 987/2009, în contextul aspectelor și nemulțumirilor semnalate de Comisia Europeană în legătură cu aplicarea acestor acte normative.

La acest demers **s-au primit două răspunsuri**, unul de la Agenția Națională pentru Plăți și Inspecție Socială (adresa înregistrată cu nr. 37719 din 11 noiembrie 2025) și cel de-al doilea de la Ministerul Muncii, adresa înregistrată cu nr. 39799 din 26 noiembrie 2025.

Autoritățile au răspuns în mod similar solicitărilor formulate de Avocatul Poporului, Ministerul Muncii comunicând, în esență, aceleași informații ca și Agenția Națională pentru Plăți și Inspecție Socială, la care a adăugat însă unele precizări suplimentare, după cum urmează:

- conform prevederilor Regulamentului (CE) nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială, toate drepturile de securitate socială (inclusiv dreptul la concediu și indemnizația pentru creșterea copilului) se acordă de statul membru al UE în care persoana este asigurată/lucrează la momentul solicitării. Nu este prioritar locul de reședință al părintelui, ci unde are acesta activitatea/unde este asigurată persoana care solicită dreptul. Dacă persoana a lucrat anterior în alt stat membru al UE, acele perioade pot fi totalizate pentru a îndeplini condițiile (de exemplu, 12 luni de activitate în ultimele 24 luni), dar **dreptul se poate acorda doar de statul membru unde are activitate persoana la momentul nașterii.**

Dacă persoanele sunt inactive, li se aplică doar legislația statului membru UE unde își au reședința, în acest caz persoana fiind îndreptățită doar la prestațiile de securitate socială acordate în baza reședinței, conform art. 11 lit. e) din Regulamentul nr. 883/2004, și anume la alocația de stat pentru copii, conform legislației din România.

Așadar, pentru a beneficia de dreptul la concediu și indemnizație pentru creșterea copilului prin totalizarea perioadelor de activitate realizate în alt stat membru al UE, este necesar ca persoana **să se supună legislației din România la data nașterii copilului**, în baza

unei activități profesionale în România sau alte perioade asimilate activității, înainte de nașterea copilului.

În ceea ce privește utilizarea termenului "ultimul loc de activitate", acesta are la bază aplicarea principiilor de coordonare a sistemelor de securitate socială în interiorul Uniunii Europene, ultimul loc de activitate al persoanei care devine inactivă, putând genera drepturi de securitate socială.

Nu toți părinții sunt îndreptățiți la acordarea indemnizației pentru creșterea copilului în România, ci doar cei care lucrează/sunt activi în câmpul muncii, anterior datei nașterii copilului. Astfel, părinții care au fost angajați la data nașterii copilului în alte state membre ale UE, s-au supus legislației statului membru de activitate, putând solicita drepturi de concediu de tip parental din partea aceluia stat membru. Încetarea activității într-un stat membru al UE și mutarea reședinței în România îi conferă lucrătorului inactiv doar drepturi de securitate socială bazate pe principiul locului de reședință, precum dreptul la alocația de stat pentru copii. Prestațiile familiale de tipul indemnizației creșterii copilului au un regim specific de acordare, fiind prestații de tip parental, însoțite de perioade de concediu, având condiții de eligibilitate foarte diferite în legislația statelor membre ale UE.

Referitor la corespondența avută cu serviciile Comisiei Europene, Ministerul Muncii, Familiei, Tineretului și Solidarității Sociale a răspuns tuturor solicitărilor Comisiei Europene, iar scrisorile au fost formulate împreună cu Agenția Națională pentru Plăți și Inspecție Socială.

Partea română a propus Comisiei Europene organizarea unei reuniuni tehnice pentru clarificarea cadrului juridic european și național, sub forma unei întâlniri în format online, care a avut loc în data de **16 septembrie 2025**.

La finalul reuniunii reprezentării Comisiei au afirmat ca **vor reveni cu un punct de vedere scris cu privire la interpretarea spețelor supuse discuției** de către partea română care vizează principiile de acordare a concediului și a indemnizației pentru creșterea copilului în **situația persoanelor care au lucrat în alte state membre ale UE și care devin inactive, cu stabilirea reședinței în România după data nașterii copilului.**

Ministerul Muncii ne-a informat că, în funcție de poziția Comisiei Europene, **poate fi necesară modificarea legislației naționale** privind acordarea concediului și a indemnizației pentru creșterea copilului, **astfel încât programul să permită asimilarea/totalizarea integrală a activităților realizate în alte state membre ale UE, fără a condiționa acordarea acestui drept de o perioadă anterioară de activitate profesională în România.**

§4.4. Cazuri practice privind aplicarea neunitară a legislației naționale și a Regulamentelor europene în materia indemnizației de creștere copil

4.4.1. Avocatul Poporului a cerut autorităților române acordarea dreptului la concediu și indemnizație pentru creșterea copilului în România, pentru o persoană cu reședință permanentă în Spania, care își desfășurase activitatea în baza unui contract individual de muncă încheiat cu un angajator din România, dar la un punct de lucru al firmei situat în Spania, cu virarea tuturor contribuțiilor aferente venitului salarial către statul român

O petentă s-a adresat instituției Avocatul Poporului și a reclamat faptul că, prin decizia emisă în noiembrie 2022, cererea prin care a solicitat plata indemnizației pentru creșterea copilului i-a fost respinsă în mod nejustificat, fără ca Agenția Județeană pentru Plăți și Inspecție Socială Brașov să îi analizeze situația particulară în care se află.

Petenta era salariaată unei societăți cu sediul în România, având încheiat un contract individual de muncă pe perioadă nedeterminată, însă își desfășura activitatea la punctul de lucru al firmei din Spania, toate contribuțiile fiind virate către statul român. Petenta susținea că nu avea alte venituri și reclama faptul că, deși a plătit toate contribuțiile aferente venitului salarial către statul român, fiind cetățean român, nu putea beneficia de dreptul la indemnizația de creștere a copilului.

Așadar, era vorba de un angajat al unei societăți din România, salariat ale cărui contribuții aferente activității sale salariale au fost virate către statul român, fiind vorba despre un angajator român.

În vederea soluționării acestei petiții, instituția Avocatul Poporului s-a adresat Agenției Județene pentru Plăți și Inspecție Socială Brașov și Agenției Naționale pentru Plăți și Inspecție Socială București, iar autoritățile sesizate ne-au informat că petenta nu îndeplinește cumulativ condițiile prevăzute de art. 12 alin. (1) din Ordonanța de urgență nr. 111/2010 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copiilor.

Agencia Județeană pentru Plăți și Inspecție Socială Brașov ne-a comunicat că, prin ancheta socială întocmită de Compartimentul Public de Asistență Socială din cadrul Primăriei Orașului Zărnești, în vederea acordării indemnizației pentru creșterea copilului și a alocației de stat pentru minorul petentei, s-a constatat faptul că petenta locuiește permanent în Spania, alături de întreaga familie.

Astfel, nu îndeplinește cumulativ condițiile prevăzute de art. 12 alin. (1) din Ordonanța de urgență nr. 111/2010 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copiilor.

Potrivit prevederilor art. 12 alin. (1) din Ordonanța de urgență nr. 111/2010, drepturile prevăzute de acest act normativ se acordă în situația în care solicitantul îndeplinește cumulativ următoarele condiții: a) este cetățean român, cetățean străin sau apatrid; b) are, conform legii, domiciliul sau reședința pe teritoriul României; c) locuiește în România împreună cu copilul/copiii pentru care solicită drepturile și se ocupă de creșterea și îngrijirea acestuia/acestora.

Agencia Națională pentru Plăți și Inspecție Socială București a informat Avocatul Poporului că Agenția Județeană pentru Plăți și Inspecție Socială Brașov a respins corect cererea petentei.

Avocatul Poporului a continuat demersurile la Ministerul Muncii și Protecției Sociale, întrucât potrivit prevederilor Regulamentului CE nr.883/2004, cu referire la situația în care membrii de familie își au reședința într-un alt stat membru, persoana are dreptul la prestații familiale în conformitate cu legislația statului membru competent, inclusiv pentru membrii familiei sale care își au reședința în alt stat membru, ca și cum aceștia și-ar avea reședința în primul stat membru.

Ministerul Muncii și Protecției Sociale ne-a comunicat că informațiile transmise de Avocatul Poporului au fost atent analizate, iar, în opinia Ministerului Muncii, cererea de acordare a concediului și a indemnizației pentru creșterea copilului, depusă de petenta cu reședința în Spania, **trebuie reanalizată** de Agenția Județeană pentru Plăți și Inspecție Socială Brașov, întrucât **decizia nr. 1668153605020/11.11.2022 de respingere nu este temeinic justificată.**

De asemenea, Ministerul Muncii și Protecției Sociale precizează că în interiorul Uniunii Europene, prin Regulamentul nr. 883/2004 și prin Regulamentul de aplicare nr. 987/2009, sunt instituite reguli pentru stabilirea statului competent prioritar care să plătească dreptul la prestații familiale, **regula de baza fiind aceea că dreptul la prestații familiale este acordat de instituția competentă din statul membru în care părintele desfășoară activități salariale sau se află în perioade asimilate activității** (șomaj, concediu de maternitate, concediu de creștere a copilului etc). În același timp există și reguli de evitare a suprapunerii dreptului la prestații familiale aplicabile în cazul în care, pentru aceleași perioade și pentru aceiași membri de familie, pot fi acordate prestații în legislația a mai mult de un stat membru al Uniunii Europene.

Așadar, petenta a lucrat în România înainte de data nașterii copilului, în baza unui contract individual de muncă încheiat cu un angajator din România, dar la un punct de lucru al firmei situat în Spania, **cu virarea tuturor contribuțiilor aferente venitului salarial către statul român.** La data solicitării dreptului de concediu și indemnizație pentru creșterea copilului în România, aceasta avea reședința permanentă împreună cu membrii familiei în Spania. În consecință, dreptul petentei la concediu și indemnizație pentru creșterea copilului în România **intră sub incidența normelor Uniunii Europene referitoare la libera circulație a**

lucrătorilor și a normelor privind coordonarea sistemelor de securitate socială. Astfel, în vederea emiterii deciziei de acordarea a dreptului la concediu și indemnizație pentru creșterea copilului, **în această speță vor fi aplicabile atât prevederile legislației naționale în vigoare (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010), cât și cele ale Regulamentului nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială și ale Regulamentului nr. 987/2009 de stabilire a procedurii de punere în aplicare a Regulamentului nr. 883/2004, fără a fi necesară transpunerea lor în legislația națională.**

Conform prevederilor art. 7 din Regulamentul nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială: - Eliminarea clauzelor de rezidență: potrivit căruia *prestațiile în numerar care se plătesc în temeiul legislației unuia sau mai multor state membre sau al prezentului regulament nu pot face obiectul nici unei reduceri, modificări, suspendări, retrageri sau confiscări în temeiul faptului că beneficiarul sau membrii familiei acestuia sunt rezidenți într-un stat membru, altul decât cel în care este situată instituția responsabilă de furnizarea prestației.* Astfel, **prestațiile familiale sunt acordate și în situația în care membrii familiei nu au reședința în statul membru de activitate a lucrătorului.**

De asemenea, potrivit art. 67 din Regulamentul nr. 883/2004, membrii de familie care își au reședința într-un alt stat membru - *Persoana are dreptul la prestații familiale în conformitate cu legislația statului membru competent, inclusiv pentru membrii familiei sale care își au reședința în alt stat membru, ca și cum aceștia și-ar avea reședința în primul stat membru.*

Asfel, din analiza prevederilor legislației naționale privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copilului (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010) corelate cu prevederile regulamentelor europene (Regulamentul nr. 883/2004 și Regulamentul de aplicare nr. 987/2009), reiese că prevederile art. 12 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010 **se consideră îndeplinite în speța petentei, aceasta având dreptul la concediu și indemnizație pentru creșterea copilului în România.**

Având în vedere cele menționate, în cazul petentei prevederile legislației naționale **trebuie corelate** cu prevederile regulamentelor europene menționate **și adaptate situației în care se regăsește aceasta și membrii familiei acesteia care au reședința stabilită în Spania.**

Spania, fiind stat membru al UE care aplică prevederile regulamentelor europene privind coordonarea sistemelor de securitate socială, se vor aplica cu prioritate regulile de coordonare a sistemelor de securitate socială.

Avocatul Poporului a continuat demersurile la Agenția Județeană pentru Plăți și Inspecție Socială Brașov, solicitând reanalizarea cererii petentei, în contextul coroborării prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2010 cu dispozițiile Regulamentului nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială și ale Regulamentului nr. 987/2009 de stabilire a procedurii de punere în aplicare a Regulamentului nr. 883/2004.

Prin adresa înregistrată cu nr. 10781 din 13 aprilie 2023, Agenția Județeană pentru Plăți și Inspecție Socială Brașov ne-a informat că **a reanalizat cererea petentei și a emis Decizia nr. 1681287834856/12.04.2023 privind aprobarea acordării indemnizației creștere copil.**

4.4.2. Avocatul Poporului a cerut înaintarea solicitării de acordare a concediului și a indemnizației pentru creșterea copilului către statul membru apreciat de autoritățile române ca fiind cel competent

În contextul cazului prezentat anterior, referitor la refuzul acordării indemnizației pentru creșterea copilului unei persoane care a desfășurat activitate salarială atât în România, cât și în Austria, Avocatul Poporului a analizat circumstanțele speței și cadrul normativ incident, în vederea clarificării situației juridice și a identificării măsurilor necesare pentru respectarea drepturilor petentei.

În vederea soluționării petiției, Avocatul Poporului s-a adresat atât Agenției Județene pentru Plăți și Inspecție Socială Brașov, cât și Agenției Naționale pentru Plăți și Inspecție

Socială. Potrivit informațiilor comunicate²⁰, din adeverința nr. 1233/23.04.2024 rezultă că petenta a realizat venituri din salarii în România în perioada iunie 2020 – ianuarie 2021 (8 luni), respectiv în Austria în perioada ianuarie 2021 – iulie 2021 (7 luni). Ambele instituții au apreciat că situației petentei îi sunt aplicabile prevederile legislației austriece, deși petenta nu mai desfășura nicio activitate profesională și avea domiciliul în România.

Pentru clarificarea modului de aplicare a dispozițiilor art. 2 alin. (6) din Ordonanța de urgență nr. 111/2010 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copiilor, referitoare la totalizarea perioadelor de activitate profesională desfășurate în state membre ale Uniunii Europene, în conformitate cu regulamentele europene privind coordonarea sistemelor de securitate socială, și întrucât concluziile formulate de autoritățile anterior sesizate nu au fost apreciate ca fiind în concordanță cu dispozițiile regulamentelor europene, Avocatul Poporului a efectuat, la data de 24 septembrie 2024, **o anchetă la Direcția Politici Beneficii Sociale din cadrul Ministerului Muncii și Solidarității Sociale.**

Conform Regulamentului (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială, alin. (20) *"în ceea ce privește prestațiile de boală, de maternitate și cele de paternitate asimilate, este necesar să se asigure protecția persoanelor asigurate, precum și a membrilor familiilor acestora, care sunt rezidenți sau au drept de ședere într-un alt stat membru decât statul membru competent"*.

Totodată, potrivit dispozițiilor art. 17 din Regulamentul nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială, *"Reședința într-un alt stat membru decât statul membru competent", "persoana asigurată sau membrii familiei acesteia care își au reședința într-un alt stat membru decât statul membru competent beneficiază în statul membru de reședință de prestațiile în natură acordate, în numele instituției competente, de către instituția de la locul de reședință, în conformitate cu dispozițiile legislației pe care o aplică, ca și cum ar fi fost asigurate în temeiul legislației menționate"*.

Articolul 7 al Regulamentului nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială, *"Eliminarea clauzelor de rezidență"*, prevede: *Cu excepția cazului în care prezentul regulament prevede altfel, prestațiile în numerar care se plătesc în temeiul legislației unuia sau mai multor state membre sau al prezentului regulament nu pot face obiectul nici unei reduceri, modificări, suspendări, retrageri sau confiscări în temeiul faptului că beneficiarul sau membrii familiei acestuia sunt rezidenți într-un stat membru, altul decât cel în care este situată instituția responsabilă de furnizarea prestației"*.

Astfel, deși dreptul petentei la concediu și indemnizație pentru creșterea copilului în România intră sub incidența normelor Uniunii Europene referitoare la libera circulație a lucrătorilor și a normelor privind coordonarea sistemelor de securitate socială, aceasta este pusă în situația de a nu beneficia de drepturile cuvenite, neavând alte surse de venit, deși a realizat venituri supuse impozitului în România și în Austria.

Potrivit opiniei Ministerului Muncii și Solidarității Sociale, prestațiile familiale trebuie acordate în conformitate cu legislația statului membru în care persoana și-a desfășurat **ultima activitate profesională**, ministerul apreciind că, **deși art. 11 lit. a) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004 nu prevede noțiunea de "ultimul loc de activitate"**, aceasta reflectă practica statelor membre.

Nici cumularea perioadelor de activitate nu este posibilă, întrucât doar persoanele care au realizat activitate profesională în România, pe perioada dinaintea nașterii copilului (**ultimul loc de muncă**), pot beneficia de totalizarea perioadelor de activitate realizate în alt stat membru UE.

La precizarea reprezentanților Avocatului Poporului, de a se ține seama că petenta, **la data nașterii copilului, nu mai era angajată, nu era salariată în niciunul dintre statele în care desfășurase anterior activitate salarială, nu avea un loc de muncă nici în România, nici în Austria**, reprezentanta Direcției Politici Beneficii Sociale ne-a precizat că o persoană,

²⁰ adresa înregistrată cu nr. 19531 din 20 iunie 2024 și adresa înregistrată cu nr. 24074 din 1 august 2024

care a realizat activități profesionale și în alte state membre ale UE, în ultimii 2 ani anteriori datei nașterii copilului, poate beneficia de totalizarea acelor perioade de activitate în România doar dacă se supune legislației române anterior datei nașterii copilului, adică a realizat activitate profesională în România înainte de nașterea copilului.

Avocatul Poporului a constatat că, potrivit prevederilor regulamentelor europene, **instituția care primește cererea de prestații familiale stabilește competența primară sau secundară în acordarea drepturilor, pe baza informațiilor privind locul de activitate al părinților și de reședință al membrilor de familie.**

Or, în situația expusă s-a putut **presupune** că, în cazul petentei, s-a stabilit statul prioritar competent - Austria, dar cererea petentei nu a urmat cursul prevăzut de art. 68 alin. (3) lit. a) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004, dispoziții potrivit cărora: *"instituția respectivă înaintează fără întârziere cererea către instituția competentă din statul membru a cărui legislație se aplică cu prioritate, informează persoana în cauză și, fără a se aduce atingere dispozițiilor regulamentului de aplicare cu privire la acordarea provizorie de prestații, furnizează, dacă este necesar, un supliment reprezentând diferența, prevăzut la alineatul (2)".*

În cazul petentei, AJPIS Brașov s-a limitat în a emite Decizia nr. 1660815288964 din 18.08.2022, **prin care i se respinge acordarea dreptului la indemnizație creștere copil, fără a înainta această cerere statului competent.**

Mai mult, petenta adresează o petiție AJPIS Brașov, prin care solicită explicații referitoare la respingerea cererii sale, la aplicarea prevederilor legale privind cumularea perioadelor de activitate, iar prin adresa înregistrată cu nr. 3366 din 30 aprilie 2024, autoritatea sesizată comunică petentei că **nu se încadrează în prevederile legale pentru a beneficia de indemnizație pentru creșterea minorei, având în vedere faptul că ultima perioadă a obținut venituri în Austria și nu în România.**

Nici de această dată, AJPIS Brașov nu face aplicarea prevederilor art. 68 alin. (3) lit. a) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004, nu înaintează cererea statului austriac, ci lasă petenta în situația de a nu beneficia de drepturile cuvenite, petenta neavând nicio altă sursă de venit.

Conform art. 1 din Regulamentul (CE) nr. 883/2004, Definiții, prin "instituție competentă" se înțelege: (i) instituția la care este afiliată persoana în cauză la data la care solicită prestația **sau**

(ii) instituția de la care persoana în cauză are sau ar avea dreptul să primească prestații, în cazul în care aceasta sau unul sau mai mulți membri ai familiei sale ar fi rezidenți în statul membru în care este situată instituția".

Or, **petenta nu avea niciun loc de muncă la data nașterii copilului**, nici în România, nici în Austria, ci avea domiciliul în România, fără a avea o activitate salariaală.

Articolul 45 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene urmărește în special să evite ca un lucrător care, exercitându-și dreptul de liberă circulație, a ocupat posturi în mai mult de un stat membru să fie tratat, fără o justificare obiectivă, mai defavorabil decât cel a cărui întreagă carieră s-a desfășurat într-un singur stat membru²¹.

Din coroborarea prevederilor articolului 68 alineatul (3) cu articolul 81 din Regulamentul (CE) nr. 883/2004, reiese că cererea de prestații familiale depusă în statul membru a cărui legislație nu este aplicabilă cu prioritate este de asemenea considerată o cerere de prestații familiale depusă, la aceeași dată, în statul membru a cărui legislație este aplicabilă cu prioritate.

Ca urmare a problemelor identificate, Avocatul Poporului a emis **Recomandarea nr. 155 din 4 octombrie 2024**, prin care a solicitat conducerii Ministerului Muncii și Solidarității Sociale reanalizarea cererii petentei, prin prisma aplicării prevederilor articolului 68 alin. (3) lit. a) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004, în sensul înaintării solicitării de acordare a concediului și a indemnizației pentru creșterea copilului către statul membru competent, Austria.

²¹ a se vedea printre altele în acest sens Hotărârea din 7 martie 1991, Masgio, C-10/90, EU:C:1991:107, punctul 17, și Hotărârea din 21 ianuarie 2016, Comisia/Cipru, C-515/14, EU:C:2016:30, punctul 42

Urmare Recomandării Avocatului Poporului, Ministerul Muncii și Solidarității Sociale a comunicat²² faptul că Agenția Județeană pentru Plăți și Inspecție Socială Brașov a transmis, la data de 5 noiembrie 2024, prin intermediul platformei EESSI-JINA, formularul H065 privind transferul cererii/dosarului petentei către statul austriac competent, **demers efectuat la mai mult de doi ani de la data nașterii copilului.**

4.4.3. Procedura cererilor înaintate spre soluționare unui alt stat membru UE considerat competent în acordarea drepturilor la concediu și indemnizație creștere copil, având în vedere prevederile art. 68 alin. (3) lit. a) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004

Ulterior transmiterii documentelor către statul austriac (5 noiembrie 2024), petenta a revenit la instituția Avocatul Poporului la data de 31 martie 2025 și a reclamat faptul că nu a primit niciun răspuns din partea statului austriac și nici de la Agenția Județeană pentru Plăți și Inspecție Socială Brașov, după transmiterea formularului H065, prin intermediul platformei EESSI-JINA, și nicio plată nu a fost efectuată, astfel că cererea privind acordarea indemnizației pentru creșterea copilului nu este soluționată.

Avocatul Poporului a analizat sesizarea și a constatat că, potrivit dispozițiilor articolului 68 alin. (3) lit. a) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004: *"instituția respectivă înaintează fără întârziere cererea către instituția competentă din statul membru a cărui legislație se aplică cu prioritate, informează persoana în cauză și, fără a se aduce atingere dispozițiilor regulamentului de aplicare cu privire la acordarea provizorie de prestații, furnizează, dacă este necesar, un supliment reprezentând diferența, prevăzut la alineatul (2)".*

De asemenea, articolul 60 alineatele (2) și (3) din Regulamentul (CE) nr. 987/2009 prevede că, în cazul în care instituția căreia i-a fost adresată cererea concluzionează că nu are competența prioritară de a plăti prestații familiale, instituția respectivă trebuie să transmită fără întârziere cererea către instituția care are competența prioritară și să informeze solicitantul cu privire la decizia sa (decizie provizorie). **În cazul în care instituția căreia i-a fost transmisă cererea nu răspunde la această decizie provizorie în termen de două luni de la primirea cererii, se aplică decizia provizorie, iar prima instituție plătește prestațiile familiale prevăzute de legislația sa.**

Pentru clarificarea situației, la data de 10 aprilie 2025 a fost efectuată o anchetă la AJPIS Brașov, în cadrul căreia reprezentanții instituției au precizat că, ulterior transmiterii formularului H065 privind transferul cererii/dosarului petentei către autoritățile competente din Austria, prin intermediul platformei EESSI-JINA, **nu a fost primit niciun răspuns din partea statului austriac.**

În acest sens, reprezentanții AJPIS Brașov apreciază că demersul lor **s-a închis odată cu transmiterea formularului către Austria, nefiind întreprinse alte demersuri ulterioare.**

Referitor la aplicarea prevederilor articolului 68 alin. (3) lit. a) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004 și a articolului 60 alineatele (2) și (3) din Regulamentul (CE) nr. 987/2009 (instituția celui alt stat membru nu răspunde la decizia provizorie în termen de două luni de la primirea cererii, instituția română ar trebui să le plătească solicitanților, cu titlu provizoriu, prestațiile familiale în conformitate cu legislația română), reprezentanții AJPIS Brașov au precizat că **nu au efectuat nicio plată către petentă, întrucât petenta nu îndeplinește condițiile pentru acordarea indemnizației de creștere copil, conform legislației naționale.**

Referitor la aplicarea prevederilor articolului 11 alineatul (3) litera e) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004, potrivit căreia, persoanele inactive din punct de vedere economic se supun legislației statului membru în care își au reședința obișnuită, astfel, petentei i se aplică legislația română în materie de securitate socială, opinia reprezentanților AJPIS Brașov a fost că, **potrivit normelor aplicabile la nivel național și la nivel european, statul competent în acordarea indemnizației de creștere copil este statul unde solicitantul realizează activități profesionale înainte de data nașterii copilului.**

²²Adresa înregistrată cu nr. 34780 din 7 noiembrie 2024

În opinia AJPIS Braşov, dispoziţiile referitoare la emiterea unei decizii provizorii, respectiv plăţi cu titlu provizoriu prevăzute de articolul 60 alineatele (2) şi (3) din Regulamentul (CE) nr. 987/2009 **se aplică doar în cazul alocaţiei de stat pentru copii** şi nu în cazul indemnizaţiei pentru creşterea copilului. **În cazul petentei aplicându-se expres legislaţia naţională.**

Or, termenul de "prestaţii familiale", prevăzut de art. 68 alin. (3) lit. a) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004 şi de articolului 60 alineatele (2) şi (3) din Regulamentul (CE) nr. 987/2009, **este definit** în Regulamentul (CE) nr. 883/2004 ca reprezentând: *"toate prestaţiile în natură sau în numerar pentru acoperirea cheltuielilor familiei, cu excepţia avansurilor din pensiile alimentare şi a alocaţiilor speciale de naştere sau de adopţie prevăzute în anexa I"*.

Prin urmare, **având în vedere prevederile legale aplicabile, Avocatul Poporului a sesizat instanţa de contencios administrativ, respectiv Tribunalul Braşov.**

Prin Sentinţa civilă nr. 56/2026, Tribunalul Braşov a reţinut că *"o condiţie esenţială pentru care partea să beneficieze de concediu pentru creşterea copilului în vârstă de până la 2 ani, respectiv 3 ani, în cazul copilului cu handicap, precum şi de o indemnizaţie lunară este ca, în ultimii 2 ani anteriori datei naşterii copilului, partea să fi realizat timp de cel puţin 12 luni venituri din salarii şi asimilate salariilor, venituri din activităţi independente, venituri din drepturi de proprietate intelectuală, venituri din activităţi agricole, silvicultură şi piscicultură, supuse impozitului pe venit potrivit prevederilor Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările şi completările ulterioare, denumite în continuare venituri supuse impozitului.*

Textul legal enunţat, respectiv art. 2 alin. 1 din O.U.G. 111 din 2010, nu distinge în funcţie de locul realizării venitului, respectiv în România sau în alt stat membru.

În speţă, condiţia enunţată de textul legal incident este, în privinţa reclamantei, îndeplinită, dat fiind că acesta, a realizat venituri impozabile timp de 12 luni în ultimii 2 ani anteriori naşterii copilului, din care 8 luni în România- iunie 2020-31.12.2020 şi Austria- ian 2021 -iulie 2021, data naşterii copilului fiind XX.06.2022".

Astfel, reţine Tribunalul că: *"pârâta (AJPIS Braşov) a înţeles să invoce în susţinerea soluţiei de respingere a cererii de acordare a indemnizaţiei de creştere a copilului, prevederile art. 11 alin. 3 lit. a din Regulamentul (CE) nr. 883 din 2004, conform căruia, persoana care desfăşoară o activitate salariată sau independent într-un stat membru, se supune legislaţiei statului membru respectiv. Contrar însă susţinerilor pârâtei, textul legal enunţat face referire la persoane care desfăşoară activitate salariată sau independentă" or, reclamanta, la data naşterii copilului (respectiv XX.06.2022) nu desfăşura o activitate salariată sau independentă în Austria, astfel că aplicarea legislaţiei acestui stat nu se poate aplica.*

Dimpotrivă, dat fiind că reclamanta, la data naşterii copilului nu derula nici un fel de activitate salarială sau independentă şi avea domiciliul şi reşedinţa în România, aplicabile cauzei sunt prevederile art. 68 alin. 3 lit. a din Regulamentul (CE) nr. 883 din 2004".

AJPIS Braşov a declarat recurs împotriva hotărârii pronunţate de instanţa de fond. Astfel, pe rolul Curţii de Apel Braşov a fost înregistrat Dosarul nr. 1670/62/2025. Curtea de Apel Braşov a admis recursul formulat de agenţie, a admis excepţia prescripţiei dreptului la acţiune, invocată de pârâta Agenţia Judeţeană pentru Plăţi şi Inspecţie Socială Braşov, şi, în consecinţă, a respins, ca prescrisă, cererea de chemare în judecată formulată, în numele petentei, de Instituţia Avocatul Poporului.

Deşi soluţia definitivă pronunţată în cauză nu este favorabilă petentei, aceasta nu se întemeiază pe o analiză a fondului pretenţiilor formulate. **Instanţa de recurs nu a mai examinat fondul cauzei şi nici nu a infirmat argumentele reţinute de instanţa de fond,** ci a soluţionat litigiul prin admiterea excepţiei prescripţiei dreptului la acţiune, respingând cererea de chemare în judecată ca prescrisă.

În ceea ce priveşte modul de aplicare a prevederilor art. 68 alin. (3) lit. a) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004 privind procedura de transmitere a cererilor către statul membru competent, Avocatul Poporului a constatat că toate agenţiile judeţene pentru plăţi şi inspecţie socială au comunicat, în mod unitar, că solicitanţii care nu au dreptul la indemnizaţia

pentru creșterea copilului în România sunt îndrumați să depună cererea direct în statul membru în care își desfășoară activitatea.

În ceea ce privește numărul cererilor transmise către un alt stat membru al UE considerat competent în acordarea drepturilor de concediu și indemnizație pentru creșterea copilului, în temeiul art. 68 alin. (3) lit. a) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004, pentru perioada de referință 2023 și parțial ianuarie–mai 2024, la nivel național **au fost înregistrate 4 solicitări transmise și 0 solicitări primite de la alte state membre.**

Așadar, există o practică la nivel național potrivit căreia autoritățile competente din România nu transmit cererile privind acordarea concediului și indemnizației pentru creșterea copilului către statul membru competent, în temeiul art. 68 alin. (3) lit. a) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004, ci resping cererea sau îndrumă solicitantul să se adreseze direct autorităților din statul respectiv. O astfel de practică contravine articolului 68 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004.

Totodată, este reclamată durată mare de răspuns în corespondența cu alte state, în condițiile în care termenul de răspuns la cererile primite prin aplicația electronică este de maxim 90 de zile, conform Deciziei nr. F2 din 23 iunie 2015 privind schimbul de date dintre instituții în scopul acordării prestațiilor familiale²³.

Articolul 60 alineatele (2) și (3) din Regulamentul (CE) nr. 987/2009 prevede că, în cazul în care instituția căreia i-a fost adresată cererea concluzionează că nu are competența prioritară de a plăti prestații familiale, instituția respectivă trebuie să transmită fără întârziere cererea către instituția care are competența prioritară și să informeze solicitantul cu privire la decizia sa (decizie provizorie). În cazul în care instituția căreia i-a fost transmisă cererea nu răspunde la această decizie provizorie în termen de două luni de la primirea cererii, se aplică decizia provizorie, iar prima instituție plătește prestațiile familiale prevăzute de legislația sa. Așadar, dacă primește o cerere de prestații familiale, dar consideră că legislația română nu este competentă în virtutea unui drept de prioritate, instituția română ar trebui să transmită fără întârziere cererea către instituția din statul membru a cărui legislație o consideră aplicabilă în virtutea unui drept de prioritate, împreună cu un acord provizoriu. Dacă instituția celui alt stat membru nu răspunde la decizia provizorie în termen de două luni de la primirea cererii, instituția română ar trebui să le plătească solicitanților, cu titlu provizoriu, prestațiile familiale în conformitate cu legislația română.

Conform hotărârii CJUE din 24 aprilie 2024, în cauza C-36/23²⁴ *"reiese cu claritate din modul de redactare a articolului 60 din Regulamentul nr. 987/2009 că instituția unui stat membru sesizată cu o cerere de acordare a unor prestații familiale, care consideră că legislația sa nu are prioritate, este obligată, în cazul lipsei unei luări de poziție de către instituția considerată competentă cu titlu prioritar, să plătească prestațiile prevăzute în temeiul acestei legislații.*

În consecință, într-o asemenea situație, această instituție nu poate să suspende plata prestațiilor familiale menționate până la concurența cuantumului eventual prevăzut de legislația considerată ca fiind prioritară și să le acorde sub forma unui supliment reprezentând diferența pentru partea care depășește acest cuantum".

Curtea de Justiție a Uniunii Europene a explicat că, în situația în care instituția considerată competentă cu titlu prioritar nu efectuează plata prestațiilor familiale și nu își exprimă poziția cu privire la cererea transmisă, instituția care a fost sesizată inițial are obligația de a acorda prestațiile prevăzute de propria legislație. Ulterior, aceasta poate solicita instituției competente rambursarea sumelor plătite care depășesc partea ce îi revine potrivit regulilor de coordonare stabilite prin Regulamentul (CE) nr. 883/2004²⁵.

²³ Decizia nr. F2 din 23 iunie 2015 a Comisiei administrative pentru coordonarea sistemelor de securitate socială

²⁴ HOTĂRÂREA DIN 25.4.2024 – CAUZA C-36/23 FAMILIENKASSE SACHSEN <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/>

²⁵ HOTĂRÂREA DIN 25.4.2024 – CAUZA C-36/23 FAMILIENKASSE SACHSEN <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/>

Astfel, potrivit articolului 68 din Regulamentul (CE) nr. 883 din 2004, în cazul în care, pentru aceleași perioade și pentru aceiași membri de familie, se prevăd prestații în legislația a mai mult de un stat membru, se aplică umflătoarele reguli de prioritate:

(a) în cazul prestațiilor ce se plătesc de către mai mult de un stat membru cu titluri diferite, ordinea de prioritate este după cum urmează: în primul rând, drepturile dobândite în temeiul unei activități salariate sau independente, în al doilea rând, drepturile dobândite în temeiul primirii unei pensii și, în ultimul rând, drepturile dobândite în temeiul rezidenței.

Potrivit art. 11 din același Regulament, persoanele cărora li se aplică prezentul regulament sunt supuse legislației unui singur stat membru. Această legislație se stabilește în conformitate cu prezentul titlu (Titlul II – Stabilirea legislației aplicabile).

(2) În aplicarea prezentului titlu, persoanele cărora li se acordă o prestație în numerar ca urmare sau ca o consecință a desfășurării unei activități salariate sau independente se consideră că desfășoară activitatea menționată. Această dispoziție nu se aplică în cazul pensiei de invaliditate, pentru limită de vârstă sau de urmaș, sau al indemnizațiilor pentru accidente de muncă, boli profesionale sau al prestațiilor de boală în numerar, care acoperă tratamentul pentru o perioadă nelimitată.

(3) Sub rezerva articolelor 12-16: (a) persoana care desfășoară o activitate salariată sau independentă într-un stat membru se supune legislației din statul membru respectiv; (b) funcționarii se supun legislației din statul membru de care aparține administrația ai căror salariați sunt; (c) persoana care beneficiază de ajutor de șomaj în conformitate cu articolul 65, în temeiul legislației statului membru de reședință, se supune legislației statului membru respectiv; (d) persoana convocată sau concentrată pentru îndeplinirea obligațiilor militare sau efectuarea serviciului civil într-un stat membru se supune legislației statului membru respectiv; **(e) orice altă persoană căreia nu i se aplică literele (a)-(d) se supune legislației statului membru de reședință, fără a se aduce atingere altor dispoziții din prezentul regulament, care îi garantează prestații în temeiul legislației unuia sau mai multor state membre.**

De asemenea, potrivit prevederilor art. 60 alin. 2 și 3 din Regulamentul (CE) nr. 987 din 2009, cererea pentru prestații familiale este adresată instituției competente. În scopul aplicării articolelor 67 și 68 din regulamentul de bază, se ia în considerare situația întregii familii, ca și când toate persoanele implicate ar fi supuse legislației statului membru în cauză și ar avea reședința pe teritoriul acestuia, în special în ceea ce privește dreptul unei persoane de a solicita aceste prestații. Atunci când o persoană care are dreptul de a solicita prestații nu își exercită acest drept, autoritatea competentă din statul membru a cărui legislație se aplică ia în considerare cererea pentru prestații familiale depusă de celălalt părinte, o persoană asimilată acestuia sau o persoană sau instituție care acționează în calitate de tutore al copilului sau al copiilor.

(2) Instituția căreia i se adresează cererea, în conformitate cu alineatul (1), o examinează pe baza informațiilor detaliate furnizate de solicitant, ținând seama de situația generală de facto și de situația de jure a familiei solicitantului.

În cazul în care instituția respectivă consideră că legislația sa se aplică în temeiul dreptului de prioritate, în conformitate cu articolul 68 alineatele (1) și (2) din regulamentul de bază, aceasta acordă prestațiile familiale, în conformitate cu legislația pe care o aplică.

În cazul în care instituția respectivă consideră că există posibilitatea acordării unui supliment diferențial, în temeiul legislației unui alt stat membru, în conformitate cu articolul 68 alineatul (2) din regulamentul de bază, respectiva instituție transmite fără întârziere cererea instituției competente din celălalt stat membru și informează persoana în cauză; de asemenea, aceasta informează instituția din celălalt stat membru cu privire la decizia sa referitoare la cerere și la cuantumul prestațiilor familiale plătite.

(3) În cazul în care instituția căreia i-a fost adresată cererea consideră că legislația sa este aplicabilă, dar nu în virtutea unui drept de prioritate, în conformitate cu articolul 68 alineatele (1) și (2) din regulamentul de bază, aceasta adoptă fără întârziere o decizie provizorie privind regulile de prioritate care trebuie aplicate și transmite cererea instituției din celălalt stat membru, în conformitate cu articolul 68 alineatul (3) din regulamentul de bază, informându-l,

de asemenea, pe solicitant. Această instituție are la dispoziție două luni pentru a adopta o poziție cu privire la decizia provizorie respectivă.

În cazul în care instituția căreia i-a fost transmisă cererea nu adoptă o poziție în termen de două luni de la primirea cererii, se aplică decizia provizorie menționată anterior, iar această instituție plătește prestațiile prevăzute în legislația sa și informează instituția căreia i-a fost adresată cererea cu privire la cuantumul prestațiilor plătite.

Așadar, și în situația în care instituția competentă din România consideră că legislația română nu este aplicabilă, în temeiul textelor legale enunțate, autoritatea are obligația de a emite o decizie de plată provizorie și de a comunica cererea de plată celui alt stat membru. Or, respingerea *de plano* a cererii unui solicitant și considerarea dosarului ca fiind închis, ca urmare a comunicării cererii către statul membru apreciat competent, reprezintă un refuz nejustificat de soluționare a unei cereri.

V. CONCLUZII

În cadrul demersurilor întreprinse de Avocatul Poporului, Agenția Națională pentru Plăți și Inspecție Socială, împreună cu agențiile județene de profil, au răspuns solicitărilor formulate în legătură cu aplicarea legislației relevante. Deși instituțiile vizate au dat curs acestor solicitări, analiza răspunsurilor transmise evidențiază o abordare preponderent standardizată la nivel național. În esență, răspunsurile primite urmează un model unitar, diferențele dintre acestea fiind limitate exclusiv la datele statistice furnizate, în timp ce conținutul informativ și interpretările juridice rămân identice. Deși datele statistice diferă, conținutul juridic și interpretativ rămâne identic, ceea ce evidențiază **o abordare administrativă uniformizată, cu un grad redus de adaptare la particularitățile fiecărei spețe concrete.**

Din perspectiva volumului de solicitări, datele relevă o distribuție semnificativ inegală la nivel teritorial, cu concentrații mai mari în anumite județe, ceea ce poate reflecta atât diferențe demografice și socio-economice, cât și variații în gradul de accesare a drepturilor privind indemnizația pentru creșterea copilului.

Astfel, se observă concentrarea unui număr ridicat de solicitări în județe caracterizate printr-un nivel ridicat al mobilității profesionale, precum Suceava (375 cereri), Iași (173 cereri) și Vâlcea (176 cereri), comparativ cu județe cu valori mult mai reduse, precum Harghita (1 cerere), Mehedinți (1 cerere) sau Giurgiu (9 cereri).

De exemplu, județele cu tradiție în migrația externă pentru muncă, precum Suceava, Iași sau Neamț (93 cereri), înregistrează valori ridicate, ceea ce poate indica un număr mai mare de persoane care cumulează perioade de activitate în mai multe state și, implicit, un număr crescut de situații juridice complexe. În contrast, județe precum Botoșani (0 cereri în anumite categorii), Ialomița (0 cereri) sau Mehedinți (1 cerere) reflectă o incidență mult mai scăzută a acestor situații, ceea ce poate fi asociat fie unei mobilități externe reduse, fie unui nivel mai scăzut de solicitare a prestațiilor analizate.

Constatăm că există **neconcordanțe între categoriile de date raportate**, ceea ce conduce la o evidență statistică neunitară a situațiilor care implică aplicarea Regulamentelor (CE) nr. 883/2004 și nr. 987/2009. Deși din punct de vedere juridic cumularea/totalizarea perioadelor presupune în mod necesar aplicarea coroborată a legislației naționale și a regulamentelor europene privind coordonarea sistemelor de securitate socială, datele statistice evidențiază o diferențiere în modul de raportare a cazurilor.

Astfel, în județe precum Botoșani și Harghita se constată discrepanțe semnificative între numărul redus de solicitări încadrate în categoria generală a cererilor în care se ridică problema aplicării legislației naționale și a regulamentelor europene și numărul considerabil mai mare al cererilor raportate distinct ca dosare de cumul/totalizare a perioadelor de activitate.

AJPIS Botoșani raportează 0 cereri în care se ridică problema aplicării legislației naționale și a regulamentelor europene, însă înregistrează 143 de cereri de cumul/totalizare a perioadelor de activitate. O situație similară se regăsește la AJPIS Harghita, care raportează o singură cerere în categoria generală a solicitărilor ce implică aplicarea legislației naționale și a regulamentelor europene, dar 120 de cereri de cumul/totalizare a perioadelor de activitate.

Or, din punct de vedere juridic cumularea/totalizarea perioadelor presupune în mod necesar aplicarea coroborată a legislației naționale și a regulamentelor europene privind coordonarea sistemelor de securitate socială.

Din datele raportate, constatăm că **numărul relativ redus de cereri transmise către alte state membre ale Uniunii Europene** indică o aplicare limitată în practică a mecanismelor de cooperare administrativă transfrontalieră prevăzute de Regulamentele (CE) nr. 883/2004 și nr. 987/2009.

Această abordare ridică probleme în raport cu obligațiile instituționale stabilite la nivelul Uniunii Europene, întrucât mecanismul de cooperare nu presupune transferarea sarcinii asupra

solicitantului, ci obligă instituția sesizată să asigure transmiterea cererii către instituția competentă și să gestioneze procedura de stabilire a legislației aplicabile.

Instituția română competentă are obligația de a aplica mecanismul deciziei provizorii și de a transmite cererea către instituția competentă din celălalt stat membru, iar respingerea directă a cererii echivalează cu un refuz nejustificat de soluționare.

Practica autorităților române de a respinge cererile privind prestațiile familiale **fără a le transmite instituției competente din celălalt stat membru și fără a emite o decizie provizorie de plată contravine obligațiilor prevăzute de Regulamentele (CE) nr. 883/2004 și nr. 987/2009**, astfel cum au fost interpretate atât de Comisia Europeană, cât și de Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Prin această conduită, autoritățile nu doar că împiedică exercitarea efectivă a drepturilor conferite de legislația europeană, ci transferă în mod nejustificat asupra solicitanților sarcina demersurilor administrative transfrontaliere și generează întârzieri excesive în acordarea prestațiilor familiale.

Autoritățile naționale tratează în mod formal și incomplet mecanismul de coordonare a prestațiilor familiale, limitându-se la transmiterea formularului H065 prin sistemul EESSI–JINA către instituția considerată competentă cu titlu prioritar, fără a mai efectua demersuri ulterioare în absența unui răspuns din partea acesteia.

Or, potrivit dispozițiilor art. 60 din Regulamentul (CE) nr. 987/2009 și art. 68 alin. (3) lit. a) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004, lipsa unui răspuns din partea instituției din statul membru solicitat nu exonerează instituția română de obligația de a acționa, ci, dimpotrivă, declanșează obligația de a proceda la acordarea prestațiilor cu titlu provizoriu, în conformitate cu legislația națională, urmând ca eventualele regularizări să se realizeze ulterior între instituțiile competente. În practică, această abordare conduce la situații în care familii sunt lăsate fără niciun venit, pentru simplul fapt că și-au exercitat dreptul la liberă circulație, deși însăși logica mecanismului de coordonare european impune adoptarea unei decizii provizorii tocmai pentru a evita apariția unor situații de vid de protecție socială.

Mai mult, simpla apreciere că demersul s-a încheiat odată cu transmiterea formularului către un alt stat membru considerat prioritar relevă o interpretare eronată a obligațiilor instituției române, întrucât procedura europeană nu se limitează la transmiterea cererii, ci presupune urmărirea acesteia și activarea mecanismului subsidiar de plată provizorie în cazul lipsei unui răspuns în termenul prevăzut.

Din analiza situațiilor prezentate în cuprinsul acestui raport reiese că, în practică, autoritățile române condiționează cumularea perioadelor de muncă realizate în alte state membre de existența **unui ultim loc de muncă în România, mai exact, ultimele venituri impozabile s-au realizat în România înainte de nașterea copilului**. Această interpretare restrictivă nu este prevăzută explicit de Regulamentul (CE) nr. 883/2004 și poate conduce la limitarea accesului la prestații pentru cetățenii care și-au exercitat dreptul la liberă circulație.

Astfel, totalizarea perioadelor de activitate realizate în alte state membre ale Uniunii Europene se realizează în practică doar în situațiile în care, anterior nașterii copilului, persoana îndreptățită a fost supusă legislației naționale române, respectiv a realizat venituri supuse impozitului în România. În acest context, nu se acordă relevanță reședinței în România sau situației în care solicitantul nu mai este încadrat în muncă la momentul depunerii cererii, persoanele fiind îndrumate către statul în care au avut ultimul loc de muncă.

Deși art. 11 alin. (3) lit. a) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004 nu utilizează noțiunea de "ultim loc de muncă", în practică se conturează o interpretare administrativă în sensul în care ultimul loc de activitate influențează determinarea statului competent pentru acordarea drepturilor.

Comisia Europeană a exprimat nemulțumiri cu privire la modul de aplicare a normelor UE de către autoritățile române, în special în ceea ce privește cumularea perioadelor de asigurare și transmiterea cererilor către instituțiile competente din alte state membre. S-a subliniat că legislația națională și practica administrativă trebuie interpretate în conformitate cu regulamentele europene și jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Condiționarea accesului la indemnizația pentru creșterea copilului de existența ultimului loc de muncă în România poate constitui o restricție indirectă a libertății de circulație a lucrătorilor, garantată de articolul 45 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, afectând în special persoanele care au lucrat în alte state membre.

Din coroborarea dispozițiilor art. 6 din Regulamentul (CE) nr. 883/2004, care impune doar totalizarea perioadelor de asigurare realizate în alte state membre, cu prevederile O.U.G. nr. 111/2010, rezultă că perioadele de activitate desfășurate în alte state membre sunt valorificate exclusiv sub aspectul îndeplinirii stagiului de eligibilitate, **fără a influența baza de calcul a cuantumului indemnizației, care se determină potrivit veniturilor realizate în România.** Veniturile din străinătate nu se adună la baza de calcul din România. Cuantumul final va fi determinat prin raportare strictă la salariul obținut în lunile lucrate efectiv în România.

Deși art. 2 alin. (6) din O.U.G. nr. 111/2010 consacră principiul totalizării perioadelor de activitate realizate în statele membre ale Uniunii Europene, aplicarea acestei dispoziții a evidențiat o interpretare restrictivă la nivel administrativ, în sensul condiționării recunoașterii dreptului de existența unui ultim loc de activitate în România. Or, stabilirea statului competent în materia prestațiilor familiale nu poate fi realizată exclusiv prin raportare la ultimul loc de activitate profesională, întrucât Regulamentele (CE) nr. 883/2004 și nr. 987/2009 instituie un ansamblu de criterii pentru determinarea legislației aplicabile, având în vedere situația concretă a persoanei, inclusiv domiciliul/reședința, perioadele de activitate realizate și eventualele drepturi dobândite în state membre diferite.

De asemenea, se impune eliminarea condiționărilor suplimentare care nu sunt în concordanță cu legislația europeană aplicabilă și care pot conduce la restrângerea nejustificată a dreptului persoanelor care au desfășurat activități profesionale în alte state membre de a beneficia de totalizarea perioadelor de activitate.

De exemplu, Ordinul ministrului muncii, familiei și protecției sociale nr. 1474/2011, pct. B alin. 1, prevede că:

"O persoană care a realizat timp de douăsprezece luni anterioare datei nașterii copilului activități profesionale în alte state membre ale Uniunii Europene (L/E), Spațiului Economic European (SEE) sau Elveția poate beneficia de indemnizație pentru creșterea copilului în România?"

Potrivit prevederilor art. 11 alin. (3) lit. a) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004, "persoana care desfășoară o activitate salariată sau independentă într-un stat membru se supune legislației din statul membru respectiv". Așadar, persoanele care desfășoară/au desfășurat activități profesionale în alte state membre UE sau în state care aplică prevederile Regulamentului (CE) nr. 883/2004 au dreptul la prestațiile familiale acordate de acele state membre, nefiind supuse legislației române, ci legislației statului în care desfășoară/au desfășurat activitățile profesionale.

Așadar, aceste persoane nu pot beneficia de indemnizația pentru creșterea copilului în România".

Or, reglementarea expresă doar a acestei ipoteze a condus, în practică, la interpretarea că orice altă situație în care persoana nu a desfășurat ultima activitate profesională în România nu intră sub incidența legislației române, autoritățile respingând cererile de acordare a indemnizației pentru creșterea copilului, conform Ordinului nr. 1474/2011 pct. B alin. (1).

Determinarea statului competent nu se realizează exclusiv în funcție de ultimul loc de activitate profesională, ci prin aplicarea criteriilor prevăzute de Regulamentele (CE) nr. 883/2004 și nr. 987/2009, care reglementează diferite situații în funcție de parcursul profesional și situația familială a persoanei.

VI. PROPUNERI

1. Modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2010 astfel încât textul legal să reglementeze în mod expres că persoanele care au desfășurat activități profesionale în România și/sau în alte state membre ale Uniunii Europene și care îndeplinesc condițiile prevăzute la art. 2 alin. (1) beneficiază de totalizarea perioadelor de activitate realizate în aceste state, în condițiile Regulamentului (CE) nr. 883/2004 și ale Regulamentului (CE) nr. 987/2009, și nu pot fi private de dreptul la concediul și indemnizația pentru creșterea copilului exclusiv pentru motivul că ultima perioadă de activitate a fost realizată într-un alt stat membru al Uniunii Europene.

Art. 2 alin. (6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010 permite totalizarea perioadelor lucrate în statele membre ale Uniunii Europene, însă aplicarea sa în practică este restrictivă, autoritățile considerând că este necesar ca ultimul loc de muncă al solicitantului să fi fost în România pentru ca acesta să poată beneficia de totalizarea perioadelor de activitate realizate în alte state membre. Această modificare legislativă se impune pentru a evita pierderea unor drepturi ca urmare a exercitării dreptului la liberă circulație a lucrătorilor și pentru a asigura respectarea prevederilor referitoare la mecanismele de coordonare și cooperare instituite la nivelul Uniunii Europene.

Determinarea statului competent nu trebuie realizată exclusiv prin raportare la ultimul loc de activitate, ci prin aplicarea tuturor criteriilor prevăzute de Regulamentul (CE) nr. 883/2004.

De asemenea, Ministerul Muncii, Familiei, Tineretului și Solidarității Sociale trebuie să dispună măsuri pentru eliminarea interpretării potrivit căreia un părinte trebuie să se reangajeze în România, chiar și pentru o singură lună, pentru a beneficia de totalizarea perioadelor lucrate în alte state membre ale Uniunii Europene.

2. În acest sens, se impune și modificarea art. 8¹ alin. (4) din Normele Metodologice de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2010, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 52/2011, potrivit căreia: În situația prevăzută la art. 2 alin. (6) din ordonanța de urgență, totalizarea perioadelor se realizează dacă anterior nașterii copilului persoana îndreptățită este supusă legislației naționale, respectiv realizează venituri supuse impozitului sau se află în una dintre situațiile prevăzute de art. 2 alin. (5) din ordonanța de urgență.

Astfel, se impune modificarea acestor prevederi, în acord cu dispozițiile regulamentelor europene, întrucât în normele metodologice se precizează că totalizarea perioadelor de activitate realizate în alte state membre este posibilă dacă persoanele, care au realizat activități profesionale în alte state membre, se supun legislației din România anterior nașterii copilului.

3. Se impune modificarea și completarea corespunzătoare a Ordinului Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale nr. 1474/2011, pct. B alin. 1²⁶, în conformitate cu reglementările primare și cu dreptul Uniunii Europene. În conformitate cu art. 1 alin. (5) din Constituția României, republicată, ce consacră supremația legii, aplicarea dispozițiilor Ordinului Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale nr. 1474/2011 trebuie realizată în

²⁶ O persoană care a realizat timp de douăsprezece luni anterioare datei nașterii copilului activități profesionale în alte state membre ale Uniunii Europene (L/E), Spațiului Economic European (SEE) sau Elveția poate beneficia de indemnizație pentru creșterea copilului în România? Potrivit prevederilor art. 11 alin. (3) lit. a) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004, "persoana care desfășoară o activitate salariată sau independentă într-un stat membru se supune legislației din statul membru respectiv". Așadar, persoanele care desfășoară/au desfășurat activități profesionale în alte state membre UE sau în state care aplică prevederile Regulamentului (CE) nr. 883/2004 au dreptul la prestațiile familiale acordate de acele state membre, nefiind supuse legislației române, ci legislației statului în care desfășoară/au desfășurat activitățile profesionale.

Așadar, aceste persoane nu pot beneficia de indemnizația pentru creșterea copilului în România.

limitele și cu respectarea normelor superioare în ierarhia actelor normative, respectiv, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010, cu modificările și completările ulterioare, și Regulamentele (CE) nr. 883/2004 și nr. 987/2009. Ordinul Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale nr. 1474/2011 a fost emis în temeiul art. 39 din Normele metodologice aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 52/2011, având natura de act juridic de valoare infralegislativă, ce nu este opozabil *erga omnes* structurilor cu atribuții în evaluare și încadrare. Astfel, prin acest ordin nu se poate adăuga la lege și nici nu se poate schimba sensul unui norme legale.

4. Modificarea și completarea O.U.G. nr. 111/2010 astfel încât totalizarea perioadelor de activitate profesională realizate în state membre ale Uniunii Europene să se aplice și persoanelor care, la data nașterii copilului, nu mai desfășoară activități profesionale, dar care au realizat anterior perioade de activitate eligibile și îndeplinesc condițiile prevăzute la art. 2 alin. (1) din ordonanță, având în vedere că, potrivit art. 11 alin. (3) lit. (e) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004, persoanele inactive din punct de vedere economic sunt supuse legislației statului membru în care își au reședința.

Dreptul la concediu și indemnizație pentru creșterea copilului nu trebuie condiționat de existența unui raport de muncă la data nașterii copilului, dacă sunt îndeplinite condițiile privind realizarea veniturilor în perioada de referință prevăzută de lege.

5. Introducerea unei obligații legale pentru AJPIS de a transmite fără întârziere cererea către statul UE competent, conform articolul 68 alineatul (3) litera (a) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004 și, totodată, crearea unui mecanism pentru plata provizorie a prestațiilor familiale în conformitate cu articolul 60 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul (CE) nr. 987/2009.

Necesitatea acestei modificări legislative rezultă din practica administrativă identificată în cazurile analizate de instituția Avocatul Poporului, în care autoritățile competente au respins cererile privind acordarea indemnizației pentru creșterea copilului fără a activa, cu celeritate, mecanismele de cooperare administrativă prevăzute de legislația Uniunii Europene.

Situațiile analizate evidențiază existența unor perioade îndelungate în care solicitantul rămâne fără niciun venit și fără acces efectiv la prestațiile familiale, deși a desfășurat activități profesionale și a contribuit la sistemele de securitate socială ale unor state membre ale Uniunii Europene. În practică, procedurile de stabilire a statului competent pot dura luni de zile, iar lipsa unui mecanism de protecție temporară transferă integral asupra solicitantului consecințele întârzierilor administrative.

6. Se impune ca Ministerul Muncii, Familiei, Tineretului și Solidarității Sociale să adopte măsuri pentru alinierea practicii administrative la scopul regulamentelor europene: protecția drepturilor, nu restrângerea lor, având în vedere inclusiv dispozițiile articolului 7 din Regulamentul (CE) nr. 883/2004, care consacră principiul potrivit căruia drepturile la prestații sociale nu pot fi limitate sau afectate exclusiv ca urmare a faptului că beneficiarul sau membrii familiei acestuia au reședința într-un alt stat membru decât cel al instituției competente.

7. Ministerul Muncii, Familiei, Tineretului și Solidarității Sociale să asigure o aliniere riguroasă a practicilor administrative interne la cadrul normativ european aplicabil, în vederea garantării unei aplicări uniforme, nediscriminatorii și efective a drepturilor de securitate socială.