



ROMÂNIA
Avocatul Poporului

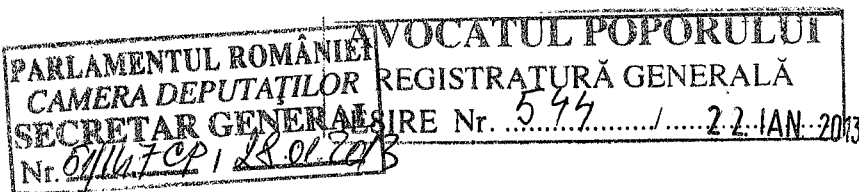
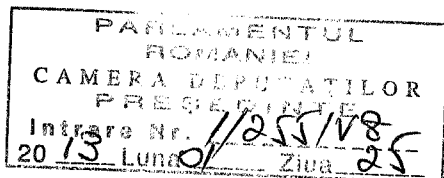
Str. Eugeniu Carada, nr. 3, Sector 3, București



SG

Zgonea

Telefon +40-21-312.71.01 Fax: +40-21-312.49.21 Internet: <http://www.avpoporului.ro> E-mail: avp@avp.ro



885 pt BP.

Stimate Domnule Președinte Valeriu Ștefan Zgonea

30.01.2013

Avocatul Poporului, în îndeplinirea atribuțiilor constituționale și ale dispozițiilor art. 26 alin. (2) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, a întocmit un "Raport special cu privire la consecințele eliminării pensiilor de serviciu".

În acest sens, supunem atenției dumneavoastră acest raport, cu rugămintea de a aprecia asupra măsurilor ce se impun, referitor la situația descrisă.

cu respect și aleasă prețuire,

p. Avocatul Poporului,

Valeriu Ștefan Zgonea

Prof. univ. dr. Valer Dorneanu



Domnului Valeriu Ștefan Zgonea
Președintele Camerei Deputaților



P. Nr. 76 din 30.01.2013

București, 22 ianuarie 2013

ROMÂNIA
AVOCATUL POPORULUI

RAPORT SPECIAL

privind consecințele eliminării pensiilor de serviciu

București, ianuarie 2013

I. SCOPUL RAPORTULUI SPECIAL

Printre drepturile fundamentale consacrate de Constituție este și dreptul la un nivel de trai decent, iar dreptul la pensie se poate constitui în garanție specifică a acestui drept fundamental.

În situația de criză economică și financiară cu care se confruntă statul, atât în ceea ce privește bugetul de stat, cât și cel al asigurărilor sociale de stat, legiuitorul a stabilit o serie de măsuri în domeniul pensiilor, printre care se află și cea privitoare la eliminarea pensiilor de serviciu.

În Decizia nr. 871 din 25 iunie 2010 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor, a Curții Constituționale, se arată că, potrivit Adresei înregistrate sub nr. 8.259 din 23 iunie 2010, transmisă de Guvern Curții Constituționale, cu privire la impactul bugetar al adoptării Legii privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor, așa cum a fost el stabilit de ministrul de resort, economia totală pentru bugetul de stat rezultată din eliminarea pensiilor de serviciu ale personalului diplomatic și consular, personalului aeronautic civil navigant și nenavigant, funcționarilor publici parlamentari, senatorilor, deputaților, magistraților, a personalului auxiliar de specialitate din cadrul instanțelor judecătorești și a personalului Curții de Conturi este de 170.198.380 RON. Cu privire la eliminarea pensiilor speciale din sistemul de apărare și ordine publică, se arată că recalcularea va viza 155.842 de pensii și că prin operațiunea realizată se vor obține "economii rezultate din recalcularea pensiilor mari și foarte mari (cele care depășesc suma de 3.000 lei).

Stabilirea și detalierea modului în care se realizează ocrotirea dreptului fundamental la pensie se realizează prin lege. Legea însă nu poate fi desprinsă de dimensiunea socială a statului, astfel că reglementările pe care le conține trebuie să dea expresie acestui caracter social, îmbinând interesele individului cu cele generale ale societății. Potrivit art. 1 alin.(3) din Constituția României, România este stat social, în care drepturile și libertățile cetățenilor reprezintă o valoare supremă.

Problemele create ca urmare a eliminării pensiilor de serviciu îndreptăţesc pe deplin o analiză specială a acestora. Acest raport special îşi propune să evidenţieze problemele cu care se confruntă o categorie de persoane care, prin modificările legislative aduse sistemului de pensii, au devenit vulnerabile, respectiv foştii beneficiari ai unor categorii de pensii de serviciu şi în egală măsură să semnaleze practica neunitară şi contradictorie atât a autorităţilor abilitate cu aplicarea legii cât şi a instanţelor judecătoreşti. Totodată, raportul îşi propune ca prin recomandările formulate, să contribuie la îmbunătăţirea legislaţiei în domeniul pensiilor.

II. CADRUL LEGAL APLICABIL

În acest capitol vor fi prezentate prevederile legale care reglementează problematica abordată de raport, adică pensiile de serviciu.

Acte normative prin care au fost stabilite pensiile de serviciu

- a) Legea nr. 164/2001 privind pensiile militare de stat, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 748 din 14 octombrie 2002, cu modificările şi completările ulterioare;
- b) Legea nr. 269/2003 privind Statutul Corpului diplomatic şi consular al României, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 441 din 23 iunie 2003, cu modificările ulterioare (art. 29 şi 52);
- c) Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 36/2003 privind sistemul de pensionare a membrilor personalului diplomatic şi consular, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 376 din 2 iunie 2003, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 595/2003, cu modificările şi completările ulterioare;
- d) Legea nr. 179/2004 privind pensiile de stat şi alte drepturi de asigurări sociale ale poliţiştilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 485 din 31 mai 2004, cu modificările şi completările ulterioare;
- e) Legea nr. 567/2004 privind statutul personalului auxiliar de specialitate al instanţelor judecătoreşti şi al parchetelor de pe lângă acestea, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.197 din 14 decembrie 2004, cu modificările şi completările ulterioare (art. 68, art. 68¹ alin. (2) şi art. 68²-68⁴);

- f) Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 763 din 12 noiembrie 2008 (art. 49-51);
- g) Legea nr. 7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 345 din 25 mai 2009; art. 74-77, 80, 81 și 96);
- h) Legea nr. 223/2007 privind Statutul personalului aeronautic civil navigant profesionist din aviația civilă din România, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 481 din 18 iulie 2007 (art. 43-52 și 54);
- i) Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 282 din 29 aprilie 2009 (art. 49 alin. (4) și art. 51 alin. (2)).

Prevederile legale privind dreptul la pensie de serviciu din aceste acte normative au fost abrogate prin Legea nr. 263/2010.

Acte normative prin care au fost eliminate pensiile de serviciu

- Legea nr. 119/2010 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor;
- Hotărârea Guvernului nr. 737/2010 privind metodologia de recalculare a categoriilor de pensii de serviciu prevăzute la art. 1 lit. c) -h) din Legea nr. 119/2010 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor;
- Hotărârea Guvernului nr. 735/2010 pentru recalcularea pensiilor stabilite potrivit legislației privind pensiile militare de stat, a pensiilor de stat ale polițiștilor și ale funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciarelor, conform Legii nr. 119/2010 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor;
- Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice;
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 59/2011 pentru stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor prevăzute la art. 1 lit. c) - h) din Legea nr. 119/2010 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor;
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2011 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor acordate beneficiarilor proveniți din sistemul de apărare, ordine publică și siguranță națională, aprobată de Legea nr. 265/2011.

Prin Legea nr. 119/2010 și prin ordonanțele de urgență mai sus menționate a avut loc o modificare a regimului juridic al pensiilor speciale stabilite în baza legilor anterioare, acestea devenind pensii integrate sistemului public de pensii.

Trebuie subliniat faptul că la data intrării în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 59/2011 s-a abrogat Hotărârea Guvernului nr. 737/2010, iar Hotărârea Guvernului nr. 735/2010 fost abrogată de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2011.

Anterior abrogării celor două hotărâri de Guvern, magistrații Secției de contencios administrativ a Curții de Apel București au admis cererea Asociației Pensionarilor din serviciul auxiliar din instanțe și parchete de suspendare a aplicării Hotărârii de Guvern 737/2010, prin care se stabilea metodologia de calculare a pensiilor personalului auxiliar din justiție. O hotărâre similară a fost luată de Curtea de Apel Cluj, cu privire la Hotărârea Guvernului nr. 735/2010, prin care a suspendat recalcularea pensiilor polițiștilor și funcționarilor publici cu statut special din sistemul penitenciar. Printr-o altă sentință, aceeași curte de apel a dispus anularea în parte a dispozițiilor Hotărârea Guvernului nr. 735/2010.

Categoriile de pensii de serviciu desființate în prezent, prin efectul actelor normative mai sus menționate, sunt:

- a) pensiile militare de stat;
- b) pensiile de stat ale polițiștilor și ale funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciarelor;
- c) pensiile de serviciu ale personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea;
- d) pensiile de serviciu ale personalului diplomatic și consular;
- e) pensiile de serviciu ale funcționarilor publici parlamentari;
- f) pensiile de serviciu ale deputaților și senatorilor;
- g) pensiile de serviciu ale personalului aeronautic civil navigant profesionist din aviația civilă;

Reglementări internaționale cu incidență în domeniu

- prevederile art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale;
- prevederile art. 17, art. 23 pct. 3 și art. 25 pct. 1 din Declarația Universală a Drepturilor Omului;

- art. 1, art. 17 alin. (1), art. 25, art. 34 alin. (1) și art. 52 alin. (1) și (3) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

Notă

Reglementările legale care au condus la eliminarea pensiilor speciale au făcut obiectul controlului de constituționalitate în repetate rânduri, iar în urma exercitării acestui control, **Curtea Constituțională a constatat constituționalitatea dispozițiilor atacate, cu următoarele excepții:**

Prin **Decizia nr. 873 din 25 iunie 2010** referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor, publicată în Monitorul Oficial cu numărul 433 din data de 28 iunie 2010, Curtea Constituțională a constatat *că dispozițiile art. 1 lit. c) din Legea privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor sunt neconstituționale, în raport cu prevederile art. 124 alin. (3) și art. 132 alin. (1) din Constituție.*

Prin **Decizia nr. 297 din 27 martie 2012** referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 lit. h) din Legea nr. 119/2010 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor și art. 196 lit. j) din Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, publicată în Monitorul Oficial cu numărul 309 din data de 9 mai 2012, instanța de contencios constituțional *a constatat că dispozițiile art. 1 lit. h) din Legea nr. 119/2010 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor și art. 196 lit. j) din Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice sunt neconstituționale în măsura în care se aplică și consilierilor de conturi.*

Ca efect al acestor decizii, magistrații și consilierii Curții de Conturi au păstrat pensiile de serviciu.

Modificările legislative au vizat doar cuantumul pensiei de serviciu la care beneficiarii acesteia erau îndrituiți, condițiile de pensionare specifice pensiilor speciale rămânând în vigoare.

Caracterizarea pensiilor de serviciu

Potrivit statutelor speciale reglementate prin actele normative menționate anterior și care au rămas în vigoare, există o serie de condiții specifice pe care trebuie să le îndeplinească o persoană pentru a dobândi calitatea de pensionar.

Dincolo de diferențele date de statut, natura specială a pensiei de serviciu, generic privită, în raport cu pensia obținută în sistemul general de pensionare, este dată de cele două componente ale sale, contributivă și necontributivă, ultima reprezentând suplimentul financiar acordat de stat.

III. CAZUISTICĂ

În cadrul activității desfășurate, Avocatul Poporului a primit numeroase plângeri din partea foștilor beneficiari ai diferitelor categorii de pensii speciale, formulate atât în nume propriu, cât și prin asociațiile profesionale constituite de aceștia.

Sesizările primite indică existența unei situații de nemulțumire la nivel național. Autorii acestor petiții apreciază că textele legiferate sunt, din mai multe puncte de vedere, neconstituționale, discriminatorii, vădit nelegale și date cu încălcarea gravă a normelor obligatorii adoptate de Uniunea Europeană, cu nesocotirea jurisprudenței Curții Constituționale a României, a Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții Europene de Justiție, precum și a normelor de tehnică legislativă.

În unele petiții s-a subliniat că invocarea aplicării stricte a principiului contributivității tuturor pensiilor de serviciu este contrazisă de menținerea unora dintre acestea ca atare și de soluțiile adoptate în cazul pensiilor militare de stat, al pensiilor de stat ale polițiștilor și ale funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciarelor și al pensiilor de serviciu ale personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea. Astfel, s-a susținut că pentru primele două aceste categorii, cuantumul pensiilor recalculate este egal cu cel al pensiei de serviciu și chiar mai mare, deși nu au plătit contribuțiile de asigurări sociale în perioada activă.

De asemenea, a fost criticat termenul de numai 20 de zile acordat pensionarilor vizați de Ordonanța Guvernului nr. 59/2011, prevăzut de art.1 alin. (3), pentru depunerea dovezilor din care rezultă alte date și elemente decât cele existente la dosarul de pensie, care se au în vedere la stabilirea stagiului de cotizare și a punctajului mediu anual. Prin comparație, termenul de revizuire pentru pensiile militarilor a fost de 12 luni.

Nu în ultimul rând, a fost criticată însăși adoptarea Ordonanței de urgență nr. 59/2011, în sensul că scopul real al adoptării acestora a fost acela de a limita în timp

efectele hotărârilor judecătorești privind deciziile de recalculare a pensiilor emise în temeiul Hotărârii Guvernului nr. 737/2010.

Un alt aspect reieșit din petiții se referă la lipsirea de efect a hotărârilor judecătorești de suspendare a Hotărârii Guvernului nr. 737/2010 sau de anularea deciziilor de recalculare a pensiilor de serviciu.

Față de aprecierile făcute, autorii petiției au solicitat ca Avocatul Poporului să facă demersurile necesare și impuse de situația expusă, în virtutea atributelor conferite de Constituția României, republicată și de Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, pentru a se pune capăt tratamentului abuziv și discriminatoriu la care sunt supuse aceste categorii de pensionari.

Elementele desprinse din sesizările primite vizează, sintetic, următoarele aspecte:

- verificarea constituționalității Legii nr. 119/2010 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor, a Legii nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/2011 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor acordate beneficiarilor proveniți din sistemul de apărare, ordine publică și siguranță națională și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 59/2011 pentru stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor prevăzute la art. 1 lit. c)- h) din Legea nr. 119/2010 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor.
- modificarea și completarea Legii nr. 119/2010, a Legii nr. 263/2010, a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/2011 și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 59/2011, în sensul de a se introduce o normă similară celei cuprinse în art. 180 alin. (7) din Legea nr. 19/2000, abrogată de Legea nr. 263/2010. Potrivit acestui articol *“În situația în care cuantumul pensiilor stabilit conform alin. (6) este mai mic decât cel stabilit în baza legislației anterioare, se păstrează în plată cuantumul avantajos.”*
- întocmirea unui raport despre gravele încălcări ale principiilor de drept create de Legea nr. 119/2010 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 59/2011, mai precis al unicității și egalității de tratament, și inadvertențele dintr aceste acte normative;
- deficiențe în activitatea caselor de pensii de revizuire a pensiilor de serviciu și de punere în executare a unor hotărâri judecătorești.
- jurisprudența neunitară în materia recalculării pensiilor de serviciu.

IV. ASPECTE PRIVIND ACTIVITATEA CASELOR DE PENSII ȘI JURISPRUDENȚA ÎN DOMENIUL REVIZUIRII PENSIILOR DE SERVICIU

Din analiza și evaluarea aspectelor prezentate în Capitolul III al acestui raport, s-a conturat concluzia că, într-o măsură semnificativă, problemele referitoare la eliminarea pensiilor de serviciu sunt generate de dispozițiile Legii nr.119/2010, ale Legii nr. 263/2010, respectiv ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.1/2011 și ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 59/2011.

Unele aspecte privesc practici administrative defectuoase și practica judecătorească.

Principalele disfuncționalități administrative semnalate în activitatea caselor de pensii vizează superficialitatea revizuirii pensiilor în sensul neluării în considerare a tuturor documentelor care atestă veniturile salariale realizate și contribuțiile la fondul de pensii, aceasta și pe fondul termenelor scurte pentru revizuire și a numărului mare de pensii supuse recalculării/revizuirii, dar și tergiversarea punerii în executare a hotărârilor judecătorești prin care s-au anulat deciziile de revizuire a pensiilor și s-au menținut în plată pensiile de serviciu.

Urmare a intrării în vigoare a Legii nr.119/2010 și a emiterii deciziilor de recalculare a pensiilor de serviciu, practica judiciară internă s-a confruntat cu un număr mare de cauze, pronunțându-se soluții atât în primă instanță, cât și în recurs. Reglementările legale succesive, adică cele două hotărâri de Guvern și cele două ordonanțe de urgență, deja expuse, au sporit confuzia, au făcut ca numărul proceselor să crească și au favorizat dezlegarea diferită a unor cauze similare sau chiar identice.

Cu titlu de **exemplu**, redăm situația membrilor Asociației funcționarilor publici parlamentari pensionari „LEGIFER”, reieșită din datele comunicate instituției Avocatul Poporului de asociație. Dintre cei 180 de membri, trei contestatari au fost repuși în drepturi de Curtea de Apel București, recunoscându-li-se în continuare natura juridică a pensiei de serviciu, altor trei contestatari instanța le-a stabilit o pensie de serviciu diminuată cu 25%, iar celorlalți 174 de contestatari li s-au respins cererile, deși au depus contestații similare, motivate similar și susținute de aceiași avocați, fiind judecate de aceleași instanțe și chiar de aceleași complete.

Cel puțin până la apariția Deciziei nr. 29 din 12 decembrie 2011 cu privire la recursurile în interesul legii declarate de procurorul general al Parchetului de pe lângă

Înalta Curte de Casație și Justiție și de colegiile de conducere ale curților de apel Brașov, Cluj, Craiova și Galați privind aplicarea dispozițiilor Legii nr. 119/2010, raportat la art. 20 alin. (2) din Constituție, art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenția europeană a drepturilor omului și art. 14 din Convenție, referitoare la recalcularea pensiilor prevăzute de art. 1 din lege, în problematica litigioasă în discuție s-a conturat opinia majoritară că măsurile dispuse în baza Legii nr.119/2010 sunt nelegale astfel că au fost admise contestațiile și au fost anulate deciziile de recalculare a pensiilor.

Din datele furnizate de curțile de apel instituției Avocatul Poporului reies o serie de aspecte cu relevanță în contextul prezentării jurisprudenței în domeniul recalculării pensiilor de serviciu. Deși aplicația ECRIS folosită de instanțe nu a permis evidențierea distinctă a doarelor având ca obiect recalculare, respectiv revizuire pensii de serviciu, astfel că nu au putut fi comunicat numărul acestor cauze, curțile de apel au încercat să transmită, în sinteză, situația acestor dosare.

Astfel, datele comunicate pun în evidență existența unei practici neunitare mai ales la nivelul tribunalelor ca instanțe de fond și în măsură mult mai mică la nivelul curților de apel care, ca instanțe de recurs, în majoritatea cazurilor au pronunțat decizii de respingere a contestațiilor.

Un aspect deosebit de important reliefat de curțile de apel îl reprezintă momentele care au marcat reconsiderarea jurisprudenței în domeniul recalculării pensiilor de serviciu.

În acest sens, au fost evocate **Decizia nr. 29/2011** pronunțată pe calea recursului în interesul legii, Înalta Curte de Casație și Justiție și Decizia de inadmisibilitate a Curții Europene a Drepturilor Omului din 7 februarie 2012, pronunțată în cauzele conexe nr. 45.312/11, nr. 45.581/11, nr. 45.583/11, nr. 45.587/11 și nr. 45.588/11, prin care s-a constatat neîncălcarea de către statul roman a dispozițiilor art.1 din Protocolul nr.1 adițional la Convenție, sub aspectul transformării pensiilor de serviciu în pensii din sistemul public, în temeiul Legii nr.119/2010. După aceste decizii, majoritatea instanțelor judecătorești au respins contestațiile împotriva deciziilor de recalculare a pensiilor.

Data fiind practica neunitară de la o instanță la alta, de la un complet la altul, așa cum deja am arătat, prin Decizia nr.29/2011 pronunțată pe calea recursului în interesul legii, Înalta Curte de Casație și Justiție a dezlegat problematica reprezentată de stabilirea calității de „*bun*” sau de „*interes patrimonial*” a pensiilor de serviciu stabilite înainte de intrarea în vigoare a Legii nr.119/2010, statuând că „...*pensiile de serviciu , stabilite în*

temeiul actelor normative speciale în baza cărora cei vizați le încasau, reprezintă un interes patrimonial ce intră în sfera de protecție a art.1 din Protocolul nr.1 adițional la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului, atât sub aspectul părții contributive (partea achitată de la bugetul asigurărilor sociale de stat), cât și a celei necontributive (care se suportă de la bugetul de stat). ”

Înalta Curte a stabilit că, prin efectul Legii nr.119/2010, dreptul la pensie de serviciu a celor vizați a fost limitat cu sume diferite, ca urmare a suprimării beneficiului ce reprezenta suplimentul acordat de la bugetul de stat, iar limitele în care s-a realizat diminuarea pensiei constituie o circumstanță importantă în identificarea premiselor de analiză a raportului de proporționalitate, fiind util a se observa proporția reducerii din cauza dedusă judecății.

În aceeași decizie s-a arătat că sursa practicii neunitare ce a condus la inițierea recursului în interesul legii și la pronunțarea deciziei a fost analiza cerinței privind existența *“raportului rezonabil de proporționalitate”*, întrucât instanțele naționale nu au făcut această analiză în funcție de circumstanțele concrete ale fiecărei cauze. De asemenea, Înalta Curte de Casație și Justiție a constatat că instanțele nu au analizat riguros, în concret, proporția reducerii acestui beneficiu social, circumstanțele particulare.

Așadar, în practica judecătorească, s-a urmărit, în esență, cel puțin după decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție, dacă măsurile respective erau proporționale cu scopul urmărit - restabilirea echilibrului bugetar, evitând totodată înrăutățirea situației sociale -, verificându-se dacă, în spețele analizate, tratamentul aplicat reclamanților a făcut posibilă menținerea unui echilibru între interesele aflate în joc. Astfel, s-a analizat ingerința statului în drepturile de pensie prin prisma primei fraze din primul alineat al art.1 din Protocolul nr.1 adițional la Convenție, care consacră regula generală privind dreptul la respectarea bunurilor și care implică din partea statelor obligația generală negativă de abținere de la încălcarea acestui drept, adică sub aspectul legalității, servirii unei cauze de utilitate publică și proporționalității rezonabile.

Cu toate că practica judecătorească, în timp, a intrat într-un proces de unificare, situația celor care au contestat deciziile de recalculare și de revizuire a pensiilor de serviciu nu s-a uniformizat, soluțiile diferite date de instanțe prin hotărâri judecătorești irevocabile continuând să mențină diferențe semnificative de la un caz la altul.

Pentru înțelegerea corectă a situației cu care s-au confruntat numeroși foști beneficiari ai pensiilor speciale pe fondul modificărilor legislative amintite, mai jos prezentăm **o speță relevantă**, în opinia noastră, pentru multe alte cazuri.

C.G. a beneficiat de pensie specială în baza Legii nr.96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor. Conform Legii nr.119/2010 și a Hotărârii Guvernului nr.737/2010, pensia sa este recalculează de către casa teritorială de pensii, iar cuantumul acesteia este semnificativ diminuat.

C.G. a contestat în instanță decizia de recalculare și, în baza hotărârii judecătorești definitive și irevocabile, favorabile acestuia, casa de pensii a emis o altă decizie de recalculare prin care pensionarul era repus în drepturi.

Conform Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 59/2011, drepturile de pensie stabilite conform hotărârii judecătorești definitive și irevocabile au fost recalculate, iar casa de pensii a emis o nouă decizie, cu diminuarea cuantumul pensiei, ajungând-se iar la cuantumul primei recalculări.

Ultima decizie a casei de pensii a fost din nou contestată în instanță și, în baza hotărârii judecătorești definitive și irevocabile, și de această dată a fost favorabilă pensionarului. Drept urmare, Casa de pensii a emis o nouă decizie prin care petentul a fost, iarăși, repus în drepturi, obținând astfel o pensie în același cuantumul ca cea stabilită în prima hotărâre judecătorească.

Așadar, pensionarul a fost nevoit să treacă prin două procese, iar casa de pensii a emis nu mai puțin de patru decizii de recalculare/revizuire.

Prin același șir de procese, dar, în cele mai multe cazuri, fără soluție favorabilă, au fost nevoiți să treacă numeroși pensionari, mulți dintre ei fără să fie repuși în drepturi cum s-a întâmplat în speța prezentată, dată fiind practica judecătorească neunitară.

IV. ASPECTE LEGISLATIVE

Din analiza prevederilor Legii nr. 119/2010, ale Legii nr. 263/2010, respectiv ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/2011 și ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 59/2011, din perspectiva aspectelor puse în discuție în acest raport special, reies următoarele constatări:

Măsura recalculării pensiilor de serviciu satisface cerința de a fi legală, fiind prevăzută de o lege. De asemenea, în raport cu rațiunile socio-economice care au fundamentat diminuarea cuantumului pensiilor speciale, Legea nr. 119/2010 urmărește un scop legitim. Astfel, în expunerea de motive a Legii nr. 119/2010 sunt arătate ca obiective ale adoptării acestui act normativ atât diminuarea cheltuielilor bugetare și instituirea unui regim egalitar de pensii având la bază principiul contributivității prin eliminarea inechităților existente în sistem, măsuri cu caracter excepțional determinate și de situația de criză economică și financiară cu care se confruntă satul și de necesitatea respectării angajamentelor asumate de România prin semnarea acordurilor de împrumut cu organismele financiare internaționale în situația crizei economice, cât și de necesitatea asigurării sustenabilității financiare a sistemului de pensii publice.

În ceea ce privește Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2011 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 59/2011, acestea conțin prevederi de natură tehnică, ce reglementează modalitatea concretă de revizuire a noilor pensii (foste speciale) pentru diferitele categorii de pensii supuse recalculării. Prin aceste două acte normative, legiuitorul delegat, potrivit motivării sale, a urmărit “instituirea unei etape de revizuire a cuantumului pensiilor”.

Totuși, se impune sublinierea că cele două ordonanțe de urgență, în ciuda terminologiei diferite utilizate, respectiv “revizuire” în loc de “recalculare”, reiau, în esență, prevederile Hotărârii Guvernului României nr. 735/2010 și ale Hotărârii Guvernului României nr. 737/2010. În practică, adoptarea acestor ordonanțe de urgență a sporit confuzia legislativă în ceea ce privește recalcularea pensiilor de serviciu, a încărcat casele de pensii cu noi recalculări (revizuri) și a aglomerat instanțele de judecată în condițiile în care pensionarii cu hotărâri judecătorești irevocabile prin care li s-au menținut pensiile de serviciu au fost nevoiți să se adreseze, din nou, instanțelor de judecată pentru aceeași problemă. Că este așa o demonstrează și speța prezentată anterior, în care pensia “recalculată” este aceeași cu pensia “revizuită”.

Legea nr. 263/2010, prin art. 196, în acord cu Legea nr. 119/2010, prevede explicit că, la data intrării în vigoare a Legii nr. 263/2010, se abrogă prevederile referitoare la pensii cuprinse în actele normative care reglementează statutele celor care au beneficiat de astfel de pensii.

De asemenea, din bogata jurisprudență a Curții Constituționale, așa cum am arătat, rezultă constituționalitatea dispozițiilor legale din actele normative mai sus menționate, în raport cu mai multe texte constituționale, precum art. 1 alin. (5), art. 15 alin. (2), art. 16, art. 20, art. 44, art. 47, art. 61 alin. (1), art. 69 alin. (1) din Constituție și art. 17 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și prevederi ale Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, Carta Socială Europeană revizuită. În acest sens amintim, cu titlu de exemplu, deciziile nr. 661/2012, nr. 912/2012, nr. 60/2102, nr. 1264/2011, nr. 1359/2011, nr. 812/2012, nr. 704/2012, nr. 214/2012, nr. 221/2012, nr. 406/2012, nr. 4076/2012.

În ceea ce privește convenționalitatea măsurii de transformare a pensiilor de serviciu în pensii bazate pe contribuții de asigurări sociale de stat, o relevanță deosebită o are Decizia Curții Europene a Drepturilor Omului din 7 februarie 2012, pronunțată în cauzele conexate nr. 45.312/11, nr. 45.581/11, nr. 45.583/11, nr. 45.587/11 și nr. 45.588/11, pe care curtea Constituțională o evocă în Decizia nr. 215/2012, arătând că “(...) un argument suplimentar în sensul convenționalității măsurii de diminuare a pensiilor de serviciu îl constituie și Decizia Curții Europene a Drepturilor Omului din 7 februarie 2012, pronunțată în cauzele conexate nr. 45.312/11, nr. 45.581/11, nr. 45.583/11, nr. 45.587/11 și nr. 45.588/11 - *Ana Maria Frimu, Judita Vilma Timar, Edita Tanko, Marta Molnar și Lucia Ghețu împotriva României*, prin care s-a constatat că măsura de transformare a pensiilor de serviciu ale personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești în pensii contributive, în temeiul Legii nr. 119/2010, este conformă prevederilor art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, coroborat cu art. 14 din aceeași Convenție, chiar dacă acest lucru a însemnat o scădere cu 70% a cuantumului pensiilor. Prin decizia menționată, Curtea de la Strasbourg a preluat astfel raționamentul Curții Constituționale, statuând că măsura de reducere a pensiilor de serviciu este prevăzută de lege (paragrafele 18 și 42) și constituie o modalitate de a echilibra bugetul și de a corecta diferențele existente între sistemele de pensie, (...).

Amintim și Hotărârea din 15 mai 2012, pronunțată în *Cauza Abăluță și alții contra României*, în care Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut că reforma sistemului de pensii din România nu a avut loc cu încălcarea principiului neretroactivității legii, nu a

adus atingere părții contributive a pensiei, iar diferențele de tratament juridic instituite într-în marja de apreciere a statului.

Din cele mai sus expuse rezultă legalitatea, constituționalitatea și convenționalitatea prevederilor legale care reglementează transformarea pensiilor de serviciu în pensii din sistemul public, ceea ce reprezintă repere de care trebuie să se țină seama într-o analiză a problematicii în cauză și pe care, în mod firesc, nici acest raport nu își propune să le pună în discuție.

Cu toate acestea, nu putem să nu observăm realele probleme care au apărut ca urmare a transformării pensiilor de serviciu în pensii din sistemul public.

Așa fiind, în cele ce urmează vom formula câteva observații prilejuate de analiza prevederilor legale în discuție și de aspectele reieșite din practica instituției Avocatul Poporului. Potrivit art. 47 alin. (2) din Constituție, condițiile de exercitare a dreptului la pensie sunt stabilite prin lege. Așadar, legiuitorul poate stabili și modifica condițiile și criteriile de calcul al pensiilor, inclusiv acordarea suplimentului de la bugetul de stat în unele cazuri.

Un prim aspect care se cuvine a fi adus în discuție este acela referitor la **concordanța dintre scopul elaborării Legii nr. 119/2010 și efectele acesteia**. În expunerea de motive a Legii nr.119/2010 sunt arătate obiectivele adoptării acestui act normativ printre care se numără și necesitatea asigurarea sustenabilității financiare a sistemului de pensii publice. **Pensia de serviciu, având două componente, contributivă și necontributivă, a fost suportată atât din bugetul asigurărilor sociale de stat, cât și din bugetul statului.**

În aceste condiții, se naște întrebarea *în ce măsură eliminarea pensiilor de serviciu a servit la asigurarea sustenabilității financiare a sistemului de pensii publice din moment ce acest proces a însemnat eliminarea părții necontributive suportate din bugetul de stat și nicidecum din bugetul sistemului de pensii*. Aceasta cu atât mai mult cu cât pensiile speciale, nefiind un privilegiu, ci fiind instituite de către legiuitor în considerarea unui anumit statut special al categoriei profesionale respective, pot fi eliminate doar dacă există o rațiune suficient de puternică spre a duce în final la diminuarea prestațiilor sociale ale statului sub forma pensiei.

Mai mult, potrivit execuțiilor bugetare publicate de Ministerul Finanțelor Publice, deficitul real al sistemului public de pensii, respectiv diferența dintre sumele plătite sub

formă de pensii de stat și încasările de contribuții de asigurări sociale, s-a adâncit cu 26,5% (peste 2,5 miliarde lei) în primele 11 luni din 2011, față de perioada similară din 2010, de la 9,5701 la 12,1067 miliarde lei.

În ciuda estimării Guvernului cu privire la suma de 170.198.380 lei economie totală pentru bugetul de stat rezultată din eliminarea pensiilor de serviciu ale personalului diplomatic și consular, personalului aeronautic civil navigant și nenavigant, funcționarilor publici parlamentari, senatorilor, deputaților, magistraților, a personalului auxiliar de specialitate din cadrul instanțelor judecătorești și a personalului Curții de Conturi, Consiliul fiscal, căruia îi revine drept atribuție și „analiza și elaborarea de opinii și recomandări, atât înainte de aprobarea de către Guvern, cât și înainte de transmiterea către Parlament, asupra legilor bugetare anuale”, în conformitate cu prevederile Legii nr. 69/2010, la sfârșitul anului 2011 a exprimat următoarea opinie *“Cu toate că inițial exercițiul de recalculare a pensiilor speciale anticipa conform calculelor Ministerului Muncii, economii bugetare substanțiale la nivelul cheltuielilor cu pensiile, în cele din urmă putem constata că acest demers s-a concretizat în cheltuieli suplimentare cu pensiile aferente celor 159 de mii de pensionari din această categorie (aproximativ 1 miliard de lei cheltuială anuală suplimentară), în condițiile în care pensia medie corespunzătoare crește în urma recalculării de la 1755 lei (nivel utilizat pentru fundamentarea bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2011) la 2289 lei în anul 2012 (o creștere medie de 30.4%).”*

Dintr-o altă perspectivă, apreciem că reducerea pensiilor speciale nu s-a realizat cu asigurarea **protecției așteptărilor legitime a cetățenilor** cu privire la un anumit nivel al protecției și securității sociale și nici **menținerea unui echilibru just între interesele generale și cele individuale**, astfel încât dimensiunea reducerii acestor pensii să nu devină o sarcină dificilă, în unele cazuri exorbitantă, cu caracter permanent, pentru cei vizați. Reamintim că eliminarea pensiilor de serviciu a însemnat o reducere drastică a veniturilor din pensii, în unele cazuri ajungându-se la o scădere cu 70% a cuantumului pensiilor. Astfel, legiuitorul nu a adoptat o soluție care să răspundă atât exigențelor impuse de reformarea sistemului de pensii, cât și intereselor individuale ale celor vizați de această diminuare, de pildă, reducerea parțială a părții necontributive din pensie. O asemenea măsură răspunde și exigențelor reieșite din practica judecătorească deja menționată.

În acest context, nu putem să nu evocăm situația personalului aeronautic civil navigant profesionist. Din datele privind procentul de diminuare a pensiilor acestei

categorii profesionale, puse la dispoziție de Asociația națională a aviatorilor pensionari, reiese că din cei 1000 de membri, 144 au suferit o diminuare a pensiei de peste 90%, 461- peste 80%, 955-50% și peste. Cea mai mică diminuare este de 40%. Aceeași asociație a arătat că, în spețe identice, soluțiile dispuse de instanțe au fost foarte diferite, respectiv revenirea în tot, în parte sau deloc la pensia anterioară.

Și aceasta în ciuda condițiilor speciale de muncă ale acestei categorii profesionale: grad ridicat de risc pe întreaga perioadă de activitate, suprasolicitare psihică și nervoasă, stresul, radiații și radiații cosmice, imensa responsabilitate pentru viața pasagerilor, expunerea la boli profesionale-speranța medie de viață extrem de scăzută, de numai 59 de ani, față de 70-77 de ani la celelalte categorii profesionale.

În virtutea plenitudinii sale de competență, legiuitorul a stabilit pensiile de serviciu, a adoptat un sistem de pensii bazat pe principiul contributivității, apoi a decis eliminarea pensiilor de serviciu pentru că nu aveau la bază contributivitatea.

Observăm însă că **aplicarea strictă a principiului contributivității** tuturor pensiilor, inclusiv a pensiilor de serviciu, este contrazisă în unele situații, de pildă, în cazul indemnizației sociale pentru pensionari reglementată de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 6/2009. Această indemnizație este formată dintr-o parte contributivă și o parte suportată din bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale, astfel încât niciun pensionar să nu aibă o pensie sub un anumit quantum, în momentul de față acest quantum fiind stabilit la 350 lei, indiferent de cât a contribuit. Potrivit datelor publicate de Institutul Național de Statistică, numărul total al beneficiarilor prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 6/2009 privind instituirea pensiei sociale minim garantate (actual - indemnizație socială), în trimestrul III 2012, a fost de 605,5 mii persoane, din care, 421,6 mii persoane din sistemul asigurărilor sociale de stat, reprezentând 9,0% din totalul pensionarilor din această categorie și 183,9 mii persoane din rândul pensionarilor proveniți din fostul sistem pentru agricultori, reprezentând 30,2% din totalul acestora.

Un alt exemplu în acest sens îl reprezintă pensiile agricultorilor pentru care statul a continuat să suporte aceeași parte necontributivă (art.192¹ din Legea nr. 19/2000 și art. 187 alin. (1) și (2) din Legea nr. 263/2010).

De asemenea, **menținerea unora dintre pensiile de serviciu** ca atare și soluțiile adoptate în cazul pensiilor militare de stat, al pensiilor de stat ale polițiștilor și ale

funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciarelor **constituie un alt exemplu de stabilire a unor drepturi de asigurări sociale fără aplicarea strictă a principiului contributivității**. De aici rezultă că, în anumite situații, legiuitorul a înțeles să prevadă excepții de la aplicarea strictă a principiului contributivității la stabilirea drepturilor de pensie și astfel să păstreze sau chiar să majoreze pensiile recalculate și revizuite în contextul transformării pensiilor de serviciu în pensii din sistemul public.

Realitatea adoptării unor soluții de reglementare care să protejeze drepturile de pensie în plată ale beneficiarilor proveniți din sistemul de apărare, ordine publică și siguranță națională, reiese și din faptul că a fost necesară o rectificare bugetară pentru plata diferențelor rezultate în urma procesului de revizuire a pensiilor acestora. Astfel, în motivarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 62/2012 pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2012 se arată că adoptarea acesteia a fost necesară *“având în vedere asigurarea fondurilor necesare pentru plata diferențelor rezultate în urma procesului de revizuire a pensiilor acordate beneficiarilor proveniți din sistemul de apărare, ordine publică și siguranță națională, pentru păstrarea echilibrelor bugetare la un nivel care să permită respectarea angajamentelor interne și internaționale asumate de Guvernul României, inclusiv în ceea ce privește nivelul deficitului bugetar, (...)”*.

O altă observație se referă la faptul că, în cazul pensiilor speciale, legiuitorul nu a prevăzut menținerea în plată a pensiei de serviciu existente ca măsură de protecție a celor care, fără voia lor, urmau să suporte consecințele recalculării pensiilor aflate în plată, deși există precedent în acest sens în legislația asigurărilor sociale. Astfel, în art. 180 alin. (7) din Legea nr. 19/2000, abrogată de Legea nr. 263/2010. se prevedea că *“În situația în care cuantumul pensiilor stabilit conform alin. (6) este mai mic decât cel stabilit în baza legislației anterioare, se păstrează în plată cuantumul avantajos.”*

Acest text de lege din Legea nr. 19/2000 ar fi trebuit să li se aplice beneficiarilor pensiilor speciale, firește, în virtutea faptului că art. 1 din Legea nr. 119/2010 prevede că pensiile de serviciu, stabilite pe baza legislației anterioare, devin pensii în înțelesul Legii nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale. Observăm însă că, în realitate, prevederile Legii nr. 19/2000 le-au fost aplicate selectiv.

În mod similar, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 4/2005 privind recalcularea pensiilor din sistemul public, provenite din fostul sistem al asigurărilor sociale de stat prevedea la art. 6 alin. (2) că *“În situația în care cuantumul pensiei aferent noului punctaj*

determinat este mai mic decât cel cuvenit sau aflat în plată, se menține cuantumul cuvenit sau aflat în plată până la data la care, prin aplicarea formulei de calcul prevăzute de Legea nr. 19/2000, cu modificările și completările ulterioare, se va obține un cuantum al pensiei mai mare decât acesta.” Cu alte cuvinte, indexarea sau majorarea pensiei nu mai era posibilă până când din înmulțirea punctului de pensie cu punctajul mediu nu rezulta un cuantum mai mare decât al pensiei cuvenite sau aflate în plată.

Nu în ultimul rând, având în vedere exigențele privind respectarea principiului proporționalității subliniate prin Decizia nr. 29 din 12 decembrie 2011 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, dar și de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, **considerăm că este necesară modificarea legislației astfel încât aceasta să răspundă principiului proporționalității între interesul general protejat și cel particular lezat, în alte cuvinte, reducerea pensiei să nu afecteze esențial condițiile de viață ale pensionarilor.** În acest context, amintim că în cauza Maggio și alții contra Italiei, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a apreciat că o reducere a pensiei cu mai puțin de 50% este rezonabilă și proporțională, ceea ce înseamnă că, per a contrario, o reducere peste acest procent nu este rezonabilă și nici proporțională.

Nu numai aspectele mai sus expuse care privesc, în esență, partea necontributivă a pensiilor speciale au creat nemulțumiri profunde și dificultăți, ci și cele care se referă la partea contributivă a acestor pensii. Ne referim la însăși **metodologia de calcul**, în concret, utilizată pentru revizuirea pensiilor speciale și care este cea care determină, în final, cuantumul pensiei, reglementată de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2011 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor acordate beneficiarilor proveniți din sistemul de apărare, ordine publică și siguranță națională, aprobată de Legea nr. 165/2011, și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 59/2011 pentru stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor prevăzute la art. 1 lit. c) - h) din Legea nr. 119/2010 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor, aprobată de Legea nr. 109/2012.

Scopul declarat al celor două ordonanțe de urgență a fost instituirea unei etape de revizuire, din oficiu, a cuantumului pensiilor recalculate prin efectul Legii nr. 119/2010, cu respectarea principiului contributivității și egalității, urmărindu-se a se stabili în mod just și echitabil drepturile de pensie. Conținând norme tehnice, aceste acte normative reglementează stagiile de cotizare în funcție de care se calculează punctajul mediu anual și cuantumul veniturilor care se iau în calcul la stabilirea pensiilor, dar care nu pot fi dovedite,

termenele de recalculare a pensiilor speciale ori de depunere a actelor doveditoare astfel încât persoanele vizate să aibă posibilitatea să identifice și să depună la casele teritoriale de pensii toate documentele doveditoare ale veniturilor realizate pe parcursul întregii activități profesionale.

În realitate, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 59/2011, aplicabilă în următoarele cazuri: pensiile de serviciu ale personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea, pensiile de serviciu ale personalului diplomatic și consular; pensiile de serviciu ale funcționarilor publici parlamentari, pensiile de serviciu ale deputaților și senatorilor, pensiile de serviciu ale personalului aeronautic civil navigant profesionist din aviația civilă, pensiile de serviciu ale personalului Curții de Conturi (fără consilierii de conturi), prevede revizuirea pensiilor din oficiu și la cererea pensionarilor într-un termen foarte scurt care nu a permis stabilirea pensiei contributive în mod just și echitabil. Este de notorietate durata și dificultatea obținerii dovezilor care atestă veniturile salariale și contribuțiile plătite într-o întreagă carieră profesională.

Astfel, în conformitate cu art. 1 alin. (1) din Ordonanța de urgență nr. 59/2011, *“Pensiile prevăzute la art. 1 lit. c)-h) din Legea nr. 119/2010 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor, care au făcut obiectul recalculării conform prevederilor aceleiași legi, se revizuiesc, din oficiu, de către casele teritoriale de pensii în evidența cărora se afla dosarele de pensie, prin emiterea unor decizii de revizuire, în termen de 30 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență.”*, iar potrivit alin. (2), *“Pensiile prevăzute la alin. (1) pot fi revizuite și la cererea beneficiarului, dacă acesta depune la casa teritorială de pensii, în termen de 20 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, noi acte doveditoare, întocmite conform prevederilor legale, din care rezultă alte date și elemente decât cele existente la dosarul de pensie, care se au în vedere la stabilirea stagiului de cotizare și a punctajului mediu anual.”*

Prin comparație, dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/2011 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor acordate beneficiarilor proveniți din sistemul de apărare, ordine publică și siguranță națională sunt mai favorabile. Astfel, potrivit art. 1 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2011, termenul de revizuire, din oficiu, în cazul pensiilor pentru care la determinarea punctajului mediu anual s-a utilizat

salariul mediu brut pe economie a fost stabilit până cel târziu la 31 decembrie 2011, pe baza actelor doveditoare ale veniturilor realizate lunar de beneficiari.

Apreciem că prelungirea termenului în care persoanele vizate să aibă posibilitatea să identifice și să depună la casele teritoriale de pensii toate documentele doveditoare ale veniturilor realizate pe parcursul întregii activități profesionale ar putea contribui la stabilirea unui quantum just al pensiei bazate pe contribuții pentru toate persoanele vizate de recalcularea pensiilor de serviciu. În susținerea acestui punct de vedere subliniem și faptul că în cazul persoanelor ale căror pensii au fost recalculate în baza Legii nr. 119/2010, recalcularea pensiilor și trecerea acestora la un nou mod de stabilire a pensiei a fost făcută din oficiu, fără a exista o cerere, astfel încât nu poate fi reținută ca o culpă faptul că aceste persoane nu au depus la casa teritorială de pensii, din timp, dovezi exhaustive cu privire la veniturile relevante pentru stabilirea drepturilor de pensie în sistem contributiv.

Raportat la caracterul intempestiv al trecerii la un alt sistem de pensie, bazat pe alt mod de calcul, în condițiile în care pentru stabilirea pensiei de serviciu nu era necesară probarea tuturor veniturilor salariale contributive din perioada activă, termenul de depunere a unor astfel de documente ar fi trebuit să fie semnificativ mai lung.

Așa cum am arătat, problema recalculării, respectiv a revizuirii pensiilor speciale este în strânsă relație cu asigurarea sustenabilității financiare a sistemului de pensii publice. Gestionarea sistemului public de pensii reprezintă, într-adevăr, o provocare majoră, accentuată de fenomenul de îmbătrânire a populației, care însă nu poate fi realizată cu șanse de reușită prin reducerea unor categorii de pensii.

În acest context, devine stringentă reformarea acestui sistem pentru a asigura sustenabilitatea schemelor publice de pensii, în vederea creșterii calității vieții pensionarilor, prin introducerea și implementarea în cadrul sistemului de pensii a mai multor piloni: sistemul public, sistemul din Pilonul II, în cadrul căruia o parte din contribuțiile sociale sunt administrate privat, deja reglementat prin Legea nr. 411/2004, republicată, sistemul de pensii private (Legea nr. 204/2006 privind pensiile facultative) și sistemul de pensii ocupaționale, astfel încât o persoană, după retragerea din activitate, să poată beneficia de mai multe venituri din mai multe sisteme. Dintre aceste sisteme, singurul care nu cunoaște o reglementare legală este cel al pensiilor ocupaționale.

Sistemul pensiilor ocupaționale (pensia ocupațională desemnează suma platită periodic, pe viață, dintr-un fond de pensii ocupaționale, unui participant în mod suplimentar

și distinct de cea furnizată de sistemul public), ar putea contribui la realizarea pe termen lung a sustenabilității financiare a sistemului public de pensii prin scăderea presiunii exercitată asupra acestuia. Ne rezervăm dreptul de a considera că existența pensiilor ocupaționale ar fi putut preveni sau cel puțin limita semnificativ efectele create prin recalcularea pensiilor speciale.

Din păcate, așa cum am menționat, nici în momentul de față nu este reglementat sistemul pensiilor ocupaționale, deși în 2011 a fost supus dezbaterii public un proiect de lege în acest sens, iar în anul 2004 a fost adoptată Legea nr. 249 privind pensiile ocupaționale, ulterior abrogată prin Legea nr. 204/2006.

Mai mult, reglementarea sistemului pensiilor ocupaționale nu este un simplu deziderat, ci o obligație legală prevăzută de Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice. Potrivit art. 193 din această lege, *“Guvernul României trebuie să elaboreze și să înainteze Parlamentului spre adoptare, până la sfârșitul anului 2010, proiectul Legii privind pensiile ocupaționale.”*

Sinteza raportului

Temeiul constituțional al prezentului raport special îl constituie art. 53 alin. (2) din Constituție potrivit căruia **”Restrângerea exercițiului unor drepturi poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății”.**

Față de acest principiu, actul de recalculare a pensiilor de serviciu s-a efectuat prin abatere de la textul din Constituție în următoarele aspecte:

Desființarea pensiilor prevăzute în Legea nr. 119/2010 a adus atingere unui **drept dobândit**, acela de pensie de serviciu; aceasta nu este diminuată temporar sau impozitată pe o perioadă nedefinită de timp, este pur și simplu desființată. Articolul din Constituție se referă în cazul de față la dreptul la pensie de serviciu care dispăre cu totul și nu la dreptul la pensie din sistemul asigurărilor sociale de stat. Dreptul dobândit și retras prin această lege **este pensia de serviciu**, și nicidecum pensia din sistemul public de pensii pentru care s-a plătit contribuție. Această premiză nu este reală întrucât pensia de serviciu și pensia din sistemul public nu reprezintă un singur drept, astfel că în fapt, dreptul la pensie de serviciu a dispărut cu totul!

Așa cum arătat, până în prezent, categoria pensionarilor în cauză, mai puțin beneficiarii pensiilor militare, beneficiase de 2 drepturi; pensia de serviciu - un drept care includea alt drept, pensia din sistemul public de pensii, ambele obținute prin efectul a **două legi organice diferite**. Cu alte cuvinte, dreptul la pensie de serviciu nu a fost restrâns ci **desființat**.

Măsura nu a fost aplicată în mod nediscriminatoriu, având în vedere menținerea intactă a dreptului la pensie de serviciu în cazul magistraților și al consilierilor de la Curtea de Conturi, iar în privința modului de calcul în cazul pensiilor militare s-a aplicat prin asimilarea forțată a acestora cu pensiile de tip contributiv, un algoritm diferit de calcul care în 80% din cazuri a condus la pensii recalculate în cuantum superior pensiilor de serviciu, în timp ce celelalte categorii de pensii de serviciu s-au diminuat cu procente între 20-90%.

Jurisprudența Curții Constituționale și a instanțelor arată că în cazul unor drepturi cărora prin lege li s-a modificat modul de calcul, ele vor fi majorate dacă cuantumul aflat în plată este inferior celui rezultat pe noua formulă și își vor păstra cuantumul din plată dacă acesta este superior celui rezultat prin aplicarea noii formule. Este de notorietate pronunțarea Curții Constituționale în acest sens în cazul sesizărilor punctuale în cadrul procesului de recorelare a pensiilor din 2005.

Punerea în aplicare a Legii nr. 119/2010 a relevat cu claritate discordanța dintre scopul inițial al legii, acela de a reduce cheltuielile cu pensiile regăsite în deficitul bugetului de stat consolidat și rezultatele din execuția bugetară a anului 2011: deficitul real al sistemului public de pensii, respectiv diferența dintre sumele plătite sub forma de pensii de stat și încasările de contribuții de asigurări sociale s-a adâncit cu 26,5% (peste 2,5mld lei) în primele 11 luni față de perioada similară din 2010, de la 9,5701 la 12.1067 miliarde.

Fostele pensii de serviciu de tip militar, reprezentate de 158.000 de beneficiari dintr-un total de 170000 pensii de serviciu se plateau integral din bugetul de stat prin bugetele ministerelor respective. Acum ele se plătesc din bugetul asigurărilor sociale de stat, măbind deficitul acestuia și degrevând bugetul de stat. Contribuțiile actualilor angajați militari compensează într-un procent foarte mic cheltuielile cu pensiile, în cuantum superior celui din 2010, urmare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/2011.

În ciuda estimării Guvernului cu privire la suma de 170.198.380 lei economie totală la bugetul de stat rezultată din eliminarea pensiilor de serviciu ale personalului diplomatic și consular, personalului aeronautic civil navigant și nenavigant, funcționarilor publici

parlamentari, senatorilor, deputaților, magistraților, a personalului auxiliar de specialitate din cadrul instanțelor judecătorești și a personalului Curții de Conturi, Consiliului Fiscal căruia îi revine drept atribuție și “analiza și elaborarea de opinii și recomandări atât înainte de aprobarea de către Guvern cât și înainte de transmiterea la Parlament, asupra legilor bugetare anuale”, în conformitate cu prevederile Legii nr. 69/2010, la sfârșitul anului 2011 a exprimat următoarea opinie: “Cu toate ca inițial exercitiul bugetar de recalculare a pensiilor de serviciu anticipa conform calculelor Ministerului Muncii economii bugetare substanțiale la nivelul cheltuielilor cu pensiile, în cele din urmă putem constata că acest demers s-a concretizat în cheltuieli suplimentare cu pensiile aferente celor 159 mii de pensionari din această categorie (aproximativ 1 miliard de lei cheltuială anuală suplimentară) în condițiile în care pensia medie corespunzătoare crește în urma recalculării de la 1755 lei (nivel utilizat pentru fundamentarea bugetului asigurarilor sociale de stat în 2011) la 2289 lei în anul 2012 (o creștere medie de 30,4%).

Obiectivul acordării pensiilor doar în baza contributivității nu s-a putut respecta rămânând în plată încă astfel de prestații de tip pensie necontributivă întrucât categoriile magistraților, consilierilor de la Curtea de Conturi, persoanele cu stagii incomplete sau insuficiente față de un quantum minim (pensia minim garantată, pensiile pentru agricultori) beneficiază în continuare de o plată necontributivă.

În **CONCLUZIE**, aplicarea legislației de eliminare a pensiilor de serviciu s-a făcut cu nerespectarea textului din Constituție ce a reprezentat temeiul legal, iar măsura preconizată a aduce economii la buget a adus de fapt cheltuieli anuale suplimentare de cca.1 miliard lei.

V. PROPUNERI

Având în vedere deficiențele semnalate și pornind de la multitudinea de sesizări la instituția Avocatul Poporului ale celor carora legislația de desființare a pensiilor de serviciu le-a adus atingere, ținând seama de miile de sesizări în instanță, individuale sau de grup, soldate cu tot atâtea procese pe rol sau închise, ținând seama de deciziile tribunalelor și curților de apel neuniforme pe această temă unică și că nici recursul în interesul legii al Înaltei Curți de Casație și Justiție din 12 decembrie 2011, nu a determinat o clarificare a soluțiilor de abordat, propunem:

Măsură tranzitorie

Pentru pensiile de serviciu stabilite în baza legislației existente la apariția Legii nr. 119/2010 revenirea la denumirea și cuantumul pensiilor de serviciu anterioare promulgării Legii nr. 119/2010.

Partea din pensie platită de către bugetul de stat va fi impozitată pe principiul pierderii proporționale (în concordanță și cu textul Constituției și în concordanță și cu Recursul în interesul legii semnat de Procurorul General).

Impozitarea se va face cu un procent progresiv, pe tranșe, proporțional cu mărirea cuantumului contribuției statului. **De exemplu**, dacă partea din bugetul de stat este de 8000 lei, impozitul va fi de 4000 lei. La o sumă din bugetul de stat de 1000 lei, impozitul va fi de 200 lei. Intermediar, vor fi tranșe, în așa fel încât impozitarea să fie cuprinsă între 20-50%. Bugetul de stat beneficiar al acestui impozit va contribui astfel cu o sumă mai mică la pensiile de serviciu. Drepturile de pensie de serviciu astfel revizuite nu se vor acorda retroactiv promulgării legislației ținând seama de dificultățile bugetare. Pensiile de serviciu se vor acorda pe durata vieții celor ce au beneficiat prin legislație de acest drept, cheltuielile bugetului de stat cu această destinație diminuându-se an de an.

Persoanele aparținând categoriilor îndreptățite la o pensie de serviciu aflate încă în activitate vor intra în sistemul de pensii ocupaționale ce va fi elaborat și implementat cu celeritate. Această măsură ne va scuti de acuza retroactivității legii și a continuării cauzelor în instanțe interne și internaționale. De pensii ocupaționale pot beneficia și alte categorii profesionale, conform legislației ce se va elabora.

Față de aspectele legislative analizate, formulăm următoarele propuneri:

1. Propuneri privind Legea nr. 119/2010:

- **Completarea dispozițiilor art. 3 din Legea nr. 119/2010 cu două noi alineate, (4) și (5), având următorul conținut:**

“Alin. (4) Cuantumul pensiilor recalculate potrivit dispozițiilor prezentei legi nu poate reprezenta mai puțin de 50 % din cuantumul pensiilor aflate în plată.”

“Alin. (5) Drepturile de pensii revizuite potrivit alin. (4) se cuvin astfel de la data de 1 ianuarie 2011.”

2. Propuneri privind Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 59/2011:

- **Completarea dispozițiilor art. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 59/2011 cu două nouă alineate, (4) și (5), având următorul conținut:**

“Alin. (4) Termenele de revizuire din oficiu, de către casele teritoriale de pensii în evidența cărora se află dosarele de pensie, prin emiterea unor decizii de revizuire, precum și termenul de revizuire, la cererea beneficiarului, dacă acesta depune la casa teritorială de pensii noi acte doveditoare, întocmite conform prevederilor legale, din care rezultă alte date și elemente decât cele existente la dosarul de pensie, care se au în vedere la stabilirea stagiului de cotizare și a punctajului mediu anual” se prorogă până la data de 31 mai 2013.”

“Alin. (5) Drepturile de pensii revizuite la cererea pensionarului se cuvin astfel:

a) de la data de 1 ianuarie 2011, dacă cererea de revizuire, împreună cu toate actele doveditoare, a fost depusă la casa teritorială de pensii până împlinirea termenului prevăzut la alin. (4);

b) de la data de întâi a lunii următoare celei în care cererea, împreună cu toate actele doveditoare, a fost depusă la casa de pensii teritorială peste termenul prevăzut alin. (4).”

3. Propuneri privind pensiile ocupaționale

- Elaborarea și adoptarea Legii privind pensiile ocupaționale, astfel cum prevede art. 193 din Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice în cel mai scurt timp.

- Legea pensiilor ocupaționale să prevadă posibilitatea ca și persoanele care au beneficiat de pensii speciale să adere la sistemul pensiilor ocupaționale, în vederea suplimentării pensiei acordate de sistemul public cel puțin până la întregirea pensiei avute anterior recalculării, respectiv revizuirii prin Legea nr. 119/2010, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 59/2011 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2011.