



AVIZ
**referitor la proiectul de Lege privind stabilirea
unor măsuri în domeniul pensiilor**

Analizând proiectul de Lege privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.87 din 27.05.2010,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

Avizează favorabil proiectul de lege, cu următoarele observații și propuneri :

I. Observații generale

1. Proiectul de lege are ca obiect recalcularea pensiilor stabilite prin legi speciale aflate în plată la data intrării în vigoare a prezentei legi prin determinarea punctajului mediu anual și a cuantumului fiecărei pensii, acordarea unei perioade suplimentare la vechimea în muncă sau la vechimea în serviciu la calcularea pensiilor militare de stat și ale polițiștilor și funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciarelor.

De asemenea, pensiile de invaliditate vor fi aprobate printr-o nouă procedură privind încadrarea în gradele de invaliditate.

2. Prin obiectul său de reglementare, proiectul de lege se încadrează în categoria legilor organice, prima Cameră sesizată fiind Senatul.

3. Cu privire la conținutul actului normativ semnalăm faptul că acesta reia în mare măsură prevederile corespunzătoare din proiectul Legii privind sistemul unitar de pensii publice aflat în dezbaterea comisiilor de specialitate din Camera Deputaților și adoptat deja de Senat.

4. Cu privire la transformarea pensiilor de serviciu în pensii în înțelesul Legii nr.19/2000, semnalăm că, în această materie, Curtea Constituțională s-a pronunțat prin Decizia nr.20 din 2 februarie 2000 (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.72/2000), în sensul constatării ca fiind neconstituționale dispozițiile prin care s-a abrogat art.103 din Legea nr.92/1992 pentru organizarea judecătorească (în prezent preluat de art.82 din Legea nr.303/2004 privind Statutul judecătorilor și procurorilor), prin care se stabileau condițiile de acordare a pensiilor de serviciu pentru magistrați.

Astfel, pensia de serviciu pentru magistrați, introdusă în anul 1997 prin efectul modificării și completării Legii nr.92/1992 pentru organizarea judecătorească, la fel ca și pensia de serviciu pentru militari, prevăzută de Decretul nr.214/1977 privind pensiile militare de stat, cu modificările ulterioare, au fost instituite în vederea stimulării stabilității în serviciu și a formării unei cariere în magistratură sau, după caz, în rândul cadrelor militare permanente. Conform reglementărilor menționate, pensia de serviciu se acordă la împlinirea vârstei de pensionare numai magistraților, respectiv militarilor care, în privința totalului vechimii lor în muncă, îndeplinesc condiția de a fi lucrat un anumit număr de ani numai în magistratură sau, după caz, ca militar. Caracterul stimulat al pensiei de serviciu constă, atât în cazul magistraților, cât și în cel al militarilor, în modul de determinare a cuantumului pensiei în raport cu salariul, respectiv cu solda avută la data ieșirii la pensie.

Constatând că aceste elemente, care diferențiază regimul de pensionare al militarilor și al magistraților de regimul general al pensiilor, asigură un tratament juridic specific celor două categorii de asigurați, Curtea Constituțională reține că instituirea pensiei de serviciu pentru cadrele militare și pentru magistrați **nu reprezintă un privilegiu, ci este justificată în mod obiectiv**, ea constituind o compensație parțială a inconvenientelor ce rezultă din rigoarea statutelor speciale cărora trebuie să li se supună militarii și magistrații.

Astfel, aceste statute speciale, stabilite de Parlament prin lege, impun beneficiarilor obligații și interdicții pe care alte categorii de asigurați nu le au.

În acest context, relevăm faptul că atât în statele membre ale Uniunii Europene cât și în legislația altor state, există și alte categorii profesionale care beneficiază de sisteme proprii de pensionare, în funcție de importanța socială a muncii desfășurate,

cum ar fi: funcționarii publici din domeniul sănătății, învățământului, funcționarii parlamentari, diplomații ș.a.

Mai mult decât atât, Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat în mai multe cauze în ce privește posibilitatea intervenției asupra pensiilor speciale și a decis că aceasta ar constitui o privare de proprietate.

Astfel, în cauza Buchen versus Cehia (2006) Curtea Europeană a Drepturilor Omului a decis că „limitarea nejustificată a unui drept recunoscut magistratului, cum ar fi o pensie specială, drept nesocotit ulterior, fără a exista o justificare obiectivă și rezonabilă pentru o asemenea îngrădire, constituie o privare de proprietate în sensul articolului 1, din Protocolul 1 al Convenției pentru drepturile omului, dar și o discriminare în sensul articolului 1 din Protocolul 12”.

De asemenea, în cauza Gaygusuz versus Austria (1996), Curtea a decis că „pensia constituie un drept patrimonial în sensul articolului 1 din Protocolul 1 al Convenției pentru drepturile omului și se constată o discriminare în sensul articolului 14, dacă lipsește o justificare obiectivă rezonabilă pentru diminuarea patrimoniului reclamantului”.

În cauza Stubbings ș.a. versus Marea Britanie s-a decis că „există discriminare în sensul articolului 14 al Convenției atunci când persoane aflate în situații identice sau comparabile se bucură de un tratament preferențial unele față de altele”.

În cauza Akdejeva versus Letonia (2007), Curtea Europeană a Drepturilor Omului a obligat statul leton la despăgubiri, stabilind că a fost încălcat articolul 6 din Convenția drepturilor omului și articolul 1 din Protocolul 1, în cazul în care se procedează la recalcularea în minus a pensiei, dat fiind că este vorba despre un drept câștigat.

În speța Muller versus Austria, precum și în numeroase alte spețe similare, s-a decis constant în sensul că „o reducere substanțială a nivelului pensiei ar putea fi considerată ca afectând substanța dreptului de proprietate și chiar a însuși dreptului de a rămâne beneficiar al sistemului de asigurări la bătrânețe”.

Sub acest aspect, precizăm că art.44 din Constituția României prevede că dreptul de proprietate, precum și creanțele asupra statului, sunt garantate, iar proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular. Astfel încât pensia, atât ca drept în sine, cât și ca element al proprietății private, reprezintă o creanță asupra statului pe care acesta este obligat să o ocrotească.

5. În ce privește soluția privind recalcularea pensiilor stabilite prin legi speciale cuyenite sau aflate în plată, aceasta nu se poate face decât prin încălcarea principiului neretroactivității legii, prevăzut la art.15 alin.(2) din Constituția României, republicată, conform căruia „Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile”.

În cazul de față, deoarece măsurile propuse nu sunt de natură penală sau contravențională, ci au caracter civil, ele pot viza doar cazurile care se vor ivi după intrarea în vigoare a proiectului, nu și situațiile deja existente.

Actualele pensii de serviciu au fost acordate în baza unor legi emise de statul român, în vigoare la momentul stabilirii. O recalculare a acestor pensii, legal acordate, ar însemna o încălcare de către stat a propriei legislații, iar a o modifica retroactiv ar avea repercusiuni asupra caracterului de stat de drept.

De asemenea, conform principiului drepturilor câștigate - recunoscut în toate statele de drept - orice drept, indiferent de natura sa, trebuie acordat chiar dacă pentru cazurile apărute ulterior acesta este diminuat.

Modificarea retroactivă a unor drepturi civile deja câștigate nu este posibilă fără a se încălca prevederile constituționale, ceea ce ar putea conduce la sesizarea Curții Constituționale și declararea de către aceasta a neconstituționalității acestei măsuri, având în vedere jurisprudența proprie anterioară.

Este de relevat, totodată, că există posibilitatea ca un mare număr de pensionari afectați de recalcularea pensiilor să se adreseze instanțelor de judecată, naționale și internaționale, pentru contestarea diminuării unui drept câștigat, cu șanse de a obține câștig de cauză în procesele respective.

Într-adevăr, potrivit prevederilor art.47 alin.(2) din Constituție, condițiile de exercitare a dreptului la pensie și la alte forme de asistență socială se stabilesc prin lege și, prin urmare, este dreptul exclusiv al legiuitorului de a modifica sau completa legislația în materie și de a stabili data de la care operează recalcularea, „însă orice prevedere nouă poate fi aplicată numai de la data intrării sale în vigoare, pentru a respecta principiul neretroactivității legii, consacrat de art.15 alin.(2) din Constituție”. (Decizia Curții Constituționale nr.57/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.164/2006).

Într-o altă decizie, Curtea Constituțională face referire expresă la intangibilitatea drepturilor câștigate:

„În cazurile în care din recalculare rezultă un quantum mai mare al pensiei, se va plăti acesta, iar dacă noul quantum rezultat este mai mic, se va acorda în continuare pensia anterior stabilită și aflată în plată, fără a se aduce vreo atingere drepturilor legal câștigate anterior”. (Decizia Curții Constituționale nr.120/2007 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.204/2007).

Curtea face, de asemenea, precizarea că, prin constatarea neconstituționalității Ordonanței de urgență a Guvernului nr.230/2008, Guvernul nu este împiedicat să promoveze, cu respectarea dispozițiilor constituționale amintite mai sus, a principiilor neretroactivității legii, nediscriminării și egalității în drepturi și a celorlalte norme și principii prevăzute de Constituție, măsurile necesare cu privire la cazurile și condițiile în care pensia poate fi cumulată cu veniturile realizate din muncă”. (Decizia Curții Constituționale nr.82/2009 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.33/2009).

În concluzie, pensiile aflate în plată constituie drepturi legal câștigate și nu pot fi afectate prin recalculare, care prin efectele ei, ar constitui implicit o aplicare retroactivă a legii, orice nouă reglementare aplicându-se numai pe viitor, adică pensiilor stabilite după data intrării în vigoare a acesteia.

II. Observații de tehnică legislativă

1. La art.1, partea introductivă, pentru mai multă precizie, propunem înlocuirea expresiei „La data” cu expresia „Pe data”.

2. La art.3 alin.(1), semnalăm faptul că norma privind recalcularea pensiilor prevăzute la art.1 începând cu drepturile lunii iunie 2010 nu este corelată cu prevederile art.4 alin.(1) lit.a) și b), potrivit cărora recalcularea pensiilor se realizează într-o perioadă de 5 luni, respectiv 30 de zile de la data intrării în vigoare a hotărârii Guvernului pentru aprobarea metodologiei de recalculare.

Totodată, semnalăm că norma de la alin.(1) nu este corelată nici cu cea de la alin.(3) al aceluiași art.3 deoarece, aceasta din urmă, stabilește un termen de 15 zile de la intrarea în vigoare a legii pentru elaborarea metodologiei de recalculare a pensiilor.

3. Potrivit normelor de tehnică legislativă, când în cuprinsul unui act normativ se citează un alt act normativ, titlul acestui se redă numai

când este citat pentru prima dată, pentru a nu se încărca excesiv cuprinsul reglementării. De aceea, având în vedere că Legea nr.19/2000 a fost menționată prima dată la art.1, pentru rigoare în redactare, sintagma „privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale” din cuprinsul art.3 alin.(1) trebuie eliminată.

La alin.(2), pentru a nu distorsiona înțelesul corect al normei, propunem reformularea sintagmei „doar în baza legilor cu caracter special” sub forma „în baza legilor speciale”.

4. La art.4 alin.(1) lit.a), pentru identificarea corectă a normei de trimitere, sintagma „prevăzută la lain.(3)” se va înlocui cu sintagma „prevăzută la art.3 alin.(3)”.

Reiterăm observația în mod corespunzător și pentru lit.b) a alin.(1) al art.4.

La alin.(2) al art.4, pentru o exprimare normativă consacrată, sugerăm înlocuirea expresiei „conform prevederilor alin.(1)” cu expresia „potrivit prevederilor alin.(1)”, observație pe care o reiterăm în mod corespunzător pentru toate situațiile similare din proiect.

5. La art.5 alin.(2), pentru precizia normei de trimitere și unitate de exprimare, sugerăm înlocuirea mențiunii „alin.(1)” prin expresia „art.1 lit.a) și b)”.

La alin.(3), pentru redactarea corectă a normei de trimitere la Legea nr.80/1995 și întrucât după adoptare, acest act normativ a suferit evenimente legislative de modificare și completare, sintagma „din Legea nr.80 din 1995 privind cadrele militare” trebuie înlocuită cu sintagma „din Legea nr.80/1995 privind statutul cadrelor militare, cu modificările și completările ulterioare”.

6. La art.6 alin.(2), pentru respectarea exigențelor de tehnică legislativă, denumirea abreviată „I.N.E.R.M.C.M.” trebuie înlocuită prin denumirea *in extenso* a acestei entități.

Totodată, având în vedere că, potrivit uzanțelor în redactarea actelor normative, verbele se utilizează la timpul prezent, pentru a accentua caracterul imperativ al dispoziției, sintagma „va organiza” se înlocuiește cu sintagma „organizează”.

7. Deoarece art.8 este constituit dintr-o singură ipoteză juridică, potrivit normelor de tehnică legislativă, nu este necesară identificarea alineatului.

Ca urmare, mențiunea „(1)” din fața textului trebuie eliminată.

De asemenea, în titlul Hotărârii Guvernului nr.1822/2004 expresia „condiții” din sintagma „condiții speciale ” trebuie eliminată.

8. La art.9 lit.b), pentru corectitudinea normei de trimitere, trebuie eliminată mențiunea „alin.(1)”.

9. La art.10, pentru respectarea regulilor gramaticale și pentru uniformitate terminologică sugerăm înlocuirea sintagmei „grupa I , a II ” cu sintagma „grupele I și II de muncă”.

10. La art.12, precizăm că ipoteza avută în vedere privește persoanele ale căror drepturi la pensie sunt stabilite ulterior intrării în vigoare a legii, astfel încât nu se pune problema procesului de recalculare ci exclusiv de stabilire conform prevederilor acestei legi.

Este necesară reformularea normei în acest sens.

PREȘEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU



București

Nr. 655/28.05.2010.