

EXPUNERE DE MOTIVE

Constituția României la art. 53 alin. (2) stipulează că: *„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 Constituției, întrucât desființarea pensiilor prevăzute de Legea nr.119/2010 a adus atingere unui drept dobândit, respectiv pensia de serviciu. Retragera dreptului de a beneficia de pensie de serviciu pentru auditorii publici externi (controlorii financiari) din cadrul Curții de Conturi a fost o măsură luată în mod discriminatoriu, având în vedere menținerea intactă a dreptului de pensie în cazul magistraților și al consilierilor de conturi din cadrul Curții de Conturi.

În acest context, solicităm revizuirea actualului cadru legal privind pensia de care beneficiază auditorii publici externi/controlorii financiari, întrucât a fost anulat dreptul la „pensia de serviciu”, ca efect al aplicării prevederilor **Legii nr. 119/2010 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor**, precum și **ale Legii nr. 263/2010 privind sistemul public de pensii**, motivat de următoarele considerente:

1. Importanța activității desfășurate de către auditorii publici externi/controlorii financiari în cadrul Curții de Conturi

Conform prevederilor **Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi**, republicată, Curtea de Conturi în calitate de instituție supremă de audit exercită funcția de control asupra modului de formare, administrare și de întreținere a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public, transmițând Parlamentului, autorităților publice deliberative ale unităților administrativ-teritoriale, instituțiilor publice, precum și altor organisme rapoarte privind utilizarea și administrarea fondurilor publice în ceea ce privește legalitatea și regularitatea acestora în condiții de economicitate, eficiență și eficacitate.

Prin activitatea desfășurată, personalul de specialitate al Curții de Conturi (consilierii de conturi și auditorii publici externi/controlorii financiari) asigură un serviciu public de strictă specialitate în domeniul controlului și auditului public extern. Asemenea instituțiilor similare din statele membre ale Uniunii Europene, Curții de Conturi îi revine un rol cheie privind creșterea responsabilității în utilizarea și administrarea fondurilor publice, inclusiv a fondurilor alocate României de Uniunea Europeană și de alte instituții financiare internaționale, în combaterea risipei și a fraudei, precum și la instaurarea unui climat ferm de respectare riguroasă a disciplinei financiare, potrivit principiilor bunei gestiuni financiare, urmărindu-se totodată eliminarea erorilor și neregularităților privind gestionarea banului public, contribuind activ la implementarea conceptului de „*bună guvernanță*”.

Curtea de Conturi a României este una dintre instituțiile fundamentale ale statului de drept și în conformitate cu recomandările Declarației de la Lima privind liniile directe de control al finanțelor publice își desfășoară activitatea în mod autonom, prin proceduri de audit prevăzute în standardele proprii de audit, elaborate în conformitate cu standardele de audit internaționale, fiind singura instituție competentă să certifice acuratețea și veridicitatea datelor din conturile anuale de execuție bugetară verificate, *activitate desfășurată exclusiv de către auditorii publici externi*.

Importanța activității auditorilor publici externi/controlorilor financiari rezultă și din analiza cadrului legislativ care a reglementat organizarea și funcționarea acestei instituții, după cum urmează:

Inițial, prin Legea de înființare a Curții de Conturi din anul 1864 „*cercetarea conturilor*” era efectuată de către „membrii Curții” asistați de către personalul de specialitate (în drept administrativ sau științe financiare), care prin atribuțiile stabilite în legea menționată sunt similari auditorilor publici externi/controlorilor financiari.

Ulterior, prin Legea pentru reorganizarea Curții de Conturi din anul 1929, *funcția de control se transferă unui personal de control și verificare care se compune din: consilieri-controlori și referendari, în timp ce membrii Curții de Conturi sunt formați din: prim-președinte, președinți de secții și consilieri de conturi*. Conform prevederilor acestei legi (art.4), *membrii Curții de Conturi, precum și consilierii-controlori și referendarii* (care reprezintă personalul de control și verificare) *sunt inamovibili*. În ceea ce privește nivelul de salarizare, *consilierii-controlori sunt asimilați funcției de consilier al Curților de Apel, în timp ce referendarii sunt asimilați președinților sau judecătorilor de tribunale* (în funcție de grad).

Prin reînființarea Curții de Conturi, în baza Legii de organizare și funcționare nr. 94/1992, *funcția de control este asigurată de controlori financiari, în prezent auditori publici externi, iar conducerea este asigurată de membrii Curții de Conturi, care, împreună cu judecătorii financiari, potrivit art. 106 alin.(1) sunt independenți și inamovibili. În exercitarea mandatului, membrilor Curții de Conturi și judecătorilor financiari li se stabilesc o serie de interdicții și incompatibilități prevăzute la art. 106 alin.(2), (3) și (4). În același timp, conform prevederilor art. 110 din lege, aceleași incompatibilități și interdicții sunt stabilite și pentru auditorii publici externi/controlorii financiari*.

Referitor la nivelul de salarizare, prin Legea nr. 50/1995 cu privire la salarizarea membrilor și personalului Curții de Conturi *s-a stabilit același nivel de salarizare atât pentru auditorii publici externi/controlorii financiari, cât și pentru judecătorii și procurorii financiari*.

Trebuie menționat faptul că, în toate cele trei acte normative menționate mai sus care reglementează organizarea și funcționarea Curții de Conturi, este prevăzută pe lângă funcția de control și funcția jurisdicțională asigurată de magistrați (judecători și procurori). Prin funcția jurisdicțională se realizează judecarea cauzelor cu care au fost sesizați judecătorii financiari de către procurorii financiari în baza actelor rezultate din examinarea și verificarea conturilor, precum și a situațiilor financiare la entitățile publice. Prin modificările și completările ulterioare aduse Legii nr. 94/1992, funcția jurisdicțională exercitată de judecătorii financiari asupra cauzelor a fost transferată instanțelor comune, Curtea de Conturi rămânând numai cu funcția de control.

Astfel, prin Legea nr. 217/2008 de modificare și completare a Legii nr. 94/1992, se recunoaște doar funcția de control/audit, care se asigură de auditorii publici externi. Activitatea personalului de specialitate din cadrul Curții de Conturi se realizează potrivit Regulamentului privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități, aprobat de plenul Curții de Conturi și publicat în Monitorul Oficial al României.

2. Specificitatea activității de control/audit, respectiv responsabilitățile, interdicțiile, riscurile și incompatibilitățile la care sunt supuși auditorii publici externi

Caracterul special al activității de control/audit realizată în cadrul Curții de Conturi rezultă din Constituție, precum și din legea de organizare și funcționare a acestei instituții, după cum urmează:

Consilierii de conturi asigură managementul instituției în mod autonom, stabilind strategiile și politicile în domeniul controlului/auditului și poartă întreaga răspundere pentru aplicarea acestora de către auditorii publici externi.

Auditorii publici externi examinează și certifică conturile anuale de execuție bugetară ale instituțiilor publice și verifică activitatea celorlalte entități aflate în competența Curții de Conturi, ocazie cu care constată abateri cu caracter financiar-contabil cauzatoare sau nu de prejudicii, stabilesc măsuri pentru recuperarea eventualelor prejudicii, constată și aplică contravenții și propun sesizarea organelor de urmărire penală competente în cazul apariției unor fapte pentru care există indicii că au fost săvârșite cu încălcarea legii penale, răspunzând în totalitate de veridicitatea celor constatate și consemnate în actele de control/audit întocmite. *Toată această activitate trebuie realizată în mod obiectiv și independent.*

Pentru a asigura aceste cerințe (obiectivitatea și independența activității de control/audit exercitată de către Curtea de Conturi), prin legea de organizare și funcționare au fost stabilite, atât pentru consilierii de conturi, cât și pentru auditorii publici externi, o serie de interdicții și incompatibilități. Pentru auditorii publici externi ***incompatibilitățile și interdicțiile sunt prevăzute de Codul de conduită etică și profesională a personalului Curții de Conturi, precum și de Statutul auditorului public extern, aprobate de Plenul Curții de Conturi.*** Necesitatea elaborării unui cod și statut aplicabile auditorilor publici externi rezultă și din practica internațională a instituțiilor supreme de audit și a organismelor din care acestea fac parte, respectiv INTOSAI și EUROSAI, pentru a fi asigurate principiile specifice acestei activități, respectiv obiectivitatea și independența în exercitarea profesiei de auditor public extern. Codul de conduită etică și profesională a personalului Curții de Conturi și Statutul auditorului public extern, prevăzute în legea de organizare și funcționare a Curții de Conturi, au fost armonizate cu Codul de conduită etică al INTOSAI (**International Organisation of Supreme Audit Institutions**) adoptat la Congresul de la Lima din anul 1977, care constituie un fundament pentru codurile instituțiilor supreme de audit.

Interdicția cea mai relevantă este imposibilitatea exercitării oricărei alte funcții și implicit de realizare a unor venituri suplimentare în afara exercitării profesiei de auditor public extern, venituri care s-ar fi reflectat în cuantumul pensiei.

De asemenea, potrivit prevederilor art. 2 din Statut, ***auditorul public extern îndeplinește o funcție de interes public, de carieră, cu un statut special conferit de nivelul și complexitatea atribuțiilor, precum și de răspunderile, riscurile, incompatibilitățile și interdicțiile care decurg din aplicarea Legii nr. 94/1992, republicată și din normele interne și regulamentele Curții de Conturi, elaborate în baza legii.***

Indiferent de natura juridică a actului care reglementează aceste interdicții și incompatibilități, acestea rămân limitări ale unor drepturi fundamentale, garantate de Constituție și de o serie de Pacte și Tratatate la care România a aderat, după cum urmează:

- a) Declarația Universală a Drepturilor Omului;
- b) Pactul internațional privind drepturile economice, sociale și culturale și Pactul internațional referitor la drepturile civile și politice ratificate de România la data de 13.10.1974;
- c) Convenția internațională a Națiunilor Unite privind eliminarea tuturor formelor de discriminare;
- d) Convenția Națiunilor Unite privind eliminarea tuturor fenomenelor de discriminare împotriva femeilor (CEDAW) și protocolul facultativ la convenție;
- e) Convenția Europeană pentru Protecția Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale și Protocoloalele nr. 1 și 12 adiționale la convenție.

Limitările unor drepturi fundamentale sunt aplicate numai pentru anumite categorii socioprofesionale (consilieri de conturi, judecători, procurori, militari, polițiști), acestea fiind impuse în mod obiectiv de specificitatea activității profesionale desfășurate.

De asemenea, un element care ține de specificitatea profesiei este și faptul că, ***în activitatea pe care o desfășoară, auditorii publici externi sunt supuși unor presiuni, tensiuni și amenințări care, pe lângă complexitatea activității adaugă un plus de suprasolicitare neuropsihică, factor de risc recunoscut*** și de Direcția de sănătate a muncii prin buletinele de expertiză eliberate Curții de Conturi și structurilor sale teritoriale.

Totodată, este de menționat și riscul ca membrii familiei să nu acceadă într-o entitate publică, având în vedere susceptibilitatea că acest fapt ar putea reprezenta un conflict de interese direct sau indirect.

Datorită faptului că în acțiunile de control/audit, auditorii publici externi sancționează prin proceduri specifice orice neregulă/abatere în ceea ce privește cheltuirea banului public, aceasta determină apariția **unui potențial risc cauzat de tensionarea relațiilor interumane** dintre auditorii

publici externi din cadrul Curții de Conturi și persoanele supuse controlului/auditului. Acest risc este recunoscut prin Codul de conduită etică și profesională, care la art.11 precizează că „*auditorii publici externi beneficiază de protecția legii în exercitarea atribuțiilor de serviciu. La cererea motivată a auditorilor publici externi, Curtea de Conturi poate solicita organelor abilitate asigurarea protecției împotriva amenințărilor, violențelor și faptelor de ultraj*”.

Compensarea importanței activității de control/audit desfășurate, a riscului profesiei, precum și a interdicțiilor, incompatibilităților și responsabilităților, au fost avute în vedere de legiuitor când a modificat Legea nr. 94/1992, considerând că trebuie să existe o influență semnificativă nu numai asupra salariului, ci și asupra condițiilor de pensionare, stabilind atât pentru consilierii de conturi, cât și pentru auditorii publici externi dreptul de a beneficia de pensie de serviciu.

Trebuie menționat faptul că, acest principiu de compensare se impune în cazul în care o anumită profesie se deosebește prin elementele de bază de alte profesii comune, iar introducerea sistemului pensiilor de serviciu în cazul acestor categorii este în deplină concordanță cu prevederile internaționale și comunitare în materie.

Acordarea pensiei de serviciu auditorilor publici externi în baza prevederilor Legii nr. 217/2008 pentru modificarea și completarea Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, *reprezintă o recunoaștere a importanței activității desfășurate, a responsabilităților și în același timp o compensație a interdicțiilor, riscurilor și incompatibilităților la care aceștia sunt supuși.*

Adoptarea legii menționate este în concordanță cu **Decizia Curții Constituționale nr. 20/02.02.2002**, care a statuat că „*acordarea pensiei de serviciu... nu reprezintă un privilegiu, ci este justificată în mod obiectiv, ea constituind o compensație cărora trebuie să li se supună...*” (beneficiarii pensiilor de serviciu).

Această compensație, arată „*Curtea Constituțională,... se bazează pe specificul activității care, astfel cum a rezultat din analiza dispozițiilor constituționale și legale aplicabile domeniului, impune unor categorii profesionale obligații și interdicții severe, precum și riscuri sporite, ceea ce justifică în mod obiectiv și rezonabil o diferențiere a regimului juridic de pensionare (auditorilor publici externi), față de regimul stabilit pentru alți asigurați care nu sunt supuși aceluiași exigențe, restricții și riscuri.*”

Totodată, este de menționat faptul că independența reprezintă o componentă a profesiei de auditor public extern, iar *pensia de serviciu este o componentă în cariera auditorului public extern, întocmai ca angajarea, formarea profesională continuă, evaluarea și promovarea, pensionarea marcând momentul final al carierei profesionale, fiind o compensație a activității desfășurate, cu semnificația juridică a unui drept patrimonial, care trebuie să producă efecte juridice indiferent de circumstanțe, chiar și-n cazul unor constrângeri bugetare.*

3. Tratatul discriminatoriu aplicat auditorilor publici externi din cadrul Curții de Conturi

Prin Legea nr. 119/2010 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor și ulterior prin Legea nr. 263/2010 privind sistemul public de pensii, pensiile de serviciu au fost anulate.

După anularea pensiilor de serviciu, prin decizii ale Curții Constituționale, Legea nr. 119/2010 a fost declarată neconstituțională numai pentru anumite categorii socioprofesionale, respectiv pentru magistrați și asimilații acestora (Decizia nr. 373/2010), iar prin Decizia nr. 297/2012 s-a constatat neconstituționalitatea **art.1 lit. h)** din aceeași lege pentru consilierii de conturi. Trebuie precizat că **acest articol din Legea nr. 119/2010 se referă atât la consilierii de conturi, cât și la auditorii publici externi.**

Cu toate că pentru auditorii publici externi s-au păstrat toate interdicțiile și incompatibilitățile, iar în ceea ce privește activitatea specifică au fost prevăzute sarcini suplimentare prin introducerea procedurilor de audit, care necesită un plus de rigoare și volum de muncă, totuși s-a trecut de la sistemul pensiei de serviciu la sistemul public de pensii reglementat de Legea nr. 119/2000 și ulterior de Legea nr. 263/2010, prin invocarea unei măsuri de austeritate aplicabile tuturor categoriilor profesionale beneficiare de pensii de serviciu, inclusiv auditorii publici externi. Astfel au fost abrogate actele normative care au reglementat acest drept, fiind încălcate toate principiile în baza cărora au fost acordate pensiile de serviciu pentru anumite categorii socioprofesionale.

Declararea neconstituționalității art.1, lit. h din Legea nr.119/2010 pentru consilierii de conturi este motivată de faptul că aceștia au o altă reglementare constituțională și legală, precum și un statut juridic diferit de personalul de specialitate existent în cadrul Curții de Conturi. ***În acest mod s-au creat premisele unui tratament discriminatoriu pentru auditorii publici externi***, având în vedere faptul că, ***funcția de control*** care reprezintă activitatea de bază a instituției, ***se realizează de către consilierii de conturi prin auditorii publici externi*** care, în examinarea și certificarea conturilor, precum și în verificarea celorlalte entități aflate în competență, aplică politicile și strategia de control/audit stabilită și aprobată de către Plenul Curții de Conturi. ***Așa cum se poate observa, este dificil de a separa activitatea consilierilor de conturi de cea a auditorilor publici externi, existând o sinergie a celor două funcții.***

Totodată, toate interdicțiile și incompatibilitățile menționate de Curtea Constituțională pentru consilierii de conturi sunt identice cu cele care se aplică pentru auditorii publici externi. Considerându-se că statutul consilierilor de conturi este similar cu cel al judecătorilor, Curtea Constituțională a decis admiterea excepției de neconstituționalitate și a declarat art.1, lit. h din Legea nr. 119/2010 neconstituțional în măsura în care se aplică consilierilor de conturi.

Prin recunoașterea pensiei de serviciu și pentru auditorii publici externi s-ar elimina tratamentul discriminatoriu aplicat față de consilierii de conturi, având în vedere sinergia activității de control/audit, precum și faptul că au aceleași incompatibilități, interdicții și riscuri. ***A extrage din categoria socioprofesională implicată în exercitarea funcției de bază a Curții de Conturi, respectiv aceea de control/audit, doar a funcției de consilier de conturi pentru a beneficia de pensia de serviciu, în condițiile în care este dificil de a separa aportul adus de auditorii publici externi în examinarea și certificarea conturilor, precum și în verificarea celorlalte entități aflate în competența instituției, față de cel al consilierilor de conturi, reprezintă o dovadă certă a tratamentului discriminatoriu aplicat auditorilor publici externi.***

Prin toată activitatea desfășurată, auditorii publici externi ar trebui asimilați consilierilor de conturi, așa cum în sistemul judiciar o serie de categorii socioprofesionale sunt asimilate magistratilor, beneficiind în aceste condiții de pensie de serviciu: consilierii juridici din Ministerul Justiției, experții criminaliști, secretarul general al Curții Constituționale, experții din cadrul departamentului de formare profesională și concursuri din cadrul Institutului Național al Magistraturii etc.

Nu în ultimul rând trebuie amintit faptul că majoritatea auditorilor publici externi și-au proiectat viitorul acceptând să-și construiască cariera în Curtea de Conturi, renunțând la veniturile posibile din exercitarea altor profesii „***în speranța legitimă***” a obținerii unei „***pensii de serviciu***” care, în sensul larg al dezvoltării carierei a reprezentat o componentă salarială.

Mai mult, deși sarcinile de serviciu și incompatibilitățile și interdicțiile la care sunt supuși auditorii publici externi ***au multe puncte comune cu activitatea magistratilor, în speță cu procurorii***, întrucât actele întocmite în situația unor abateri de la legalitate care presupun recuperarea unor eventuale prejudicii ajung în instanțe, fiind similare cu rechizitoriile întocmite de procurori, neacordarea pensiei de serviciu pentru această categorie profesională reprezintă o încălcare a principiului constituțional al egalității în drepturi.

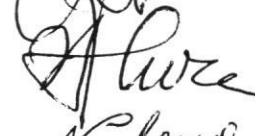
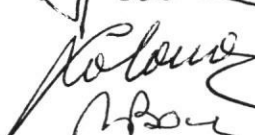
În concluzie, regimul strict al activității, absența sau limitarea unor drepturi, existența unor incompatibilități și interdicții pe parcursul întregii cariere profesionale stabilite prin actele normative menționate, precum și responsabilitățile și riscurile la care sunt supuși auditorii publici externi, impun revenirea la sistemul de pensii de serviciu.

Așa cum Curtea Constituțională constată că principiul independenței justiției apără pensia de serviciu a magistraților, ca parte integrantă a stabilității financiare a acestora, în aceeași măsură ar trebui gândită necesitatea acordării pensiei de serviciu nu numai pentru membrii Curtii de Conturi, ci și pentru auditorii publici externi, supuși aceluiași principiu al independenței exercitării profesiei.

Acordarea pensiei de serviciu și pentru auditorii publici externi se impune având în vedere atât jurisprudența Curții Constituționale a României, cât și jurisprudența altor Curți, care *au statuat că stabilitatea financiară a magistraților reprezintă una dintre garanțiile independenței justiției*, și care este argument valabil și în cazul Curții de Conturi, atât pentru consilierii de conturi, cât și pentru auditorii publici externi, argument recunoscut în parte numai pentru consilierii de conturi prin Decizia Curții Constituționale nr. 297/2012.

Acordarea pensiei de serviciu și pentru auditorii publici externi este motivată și de faptul că se încalcă în mod grav principiul echilibrului între drepturile și obligațiile impuse prin acte normative, acestora.

Inițiatori:

Florin Iordache	PSD	
Delupeanu Virgil	PSD	
Solomon Adrian	PSD	
Balta Mihail	PSD	
Wekerker Karoly	UAPR	
Francis Rughel	PSD	