

STUDII JURIDICE

Pierderea dreptului la pensie specială ca urmare a săvârșirii unei infracțiuni. Condiții rezultate din jurisprudența CEDO pentru conformitatea măsurii cu dispozițiile art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție

Ionuț Militaru,
judecător,
Tribunalul București*

Rezumat:

Prezentul articol analizează jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la condiționarea prin lege a acordării dreptului la pensie de inexistența unei condamnări penale, în contextul modificărilor aduse Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, prin care s-a eliminat posibilitatea magistraților și personalului asimilat acestora de a mai beneficia de pensie de serviciu în cazul în care au fost condamnați pentru fapte de corupție.

Abstrait:

Cet article analyse la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme en ce qui concerne la condition imposée par la loi pour accorder le droit à pension de l'absence d'une condamnation, dans le contexte de la modification de la Loi n°. 303/2004 concernant le statut des juges et des procureurs, qui a éliminé la possibilité de magistrats et du personnel assimilé de bénéficier d'une pension de retraite de service quand ils ont été condamnés pour corruption.

Keywords: ECHR case-law, public service pension, Law no. 303/2004, status of judges and prosecutors, conviction for corruption.

* E-mail contact profesional: ionut.militaru@just.ro.

1. Compatibilitatea *ratione materiae*

În ceea ce privește existența unui „bun”, în sensul art. 1 din Protocolul nr 1 adițional la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, raportat la condiționarea prin lege a acordării dreptului la pensie de inexistența unei condamnări penale, Curtea Europeană a observat în jurisprudența sa că dreptul la pensie nu este garantat ca atare de Convenție. Cu toate acestea, în conformitate cu jurisprudența sa, dreptul la o pensie bazată pe ocuparea forței de muncă poate, în anumite circumstanțe, să fie tratată ca un drept de proprietate.

Astfel, în cazul în care s-au plătit contribuții speciale, Curtea a statuat că dreptul de a obține un beneficiu social a fost legat de plata acestora, astfel că acordarea prestației în cauză nu putea fi refuzată unei persoane care a contribuit la acest sistem (*Gaygusuz c. Austriei*, hotărârea din 16 septembrie 1996, par. 39-41). Această cauză se referea la alocațiile acordate de către stat, în regim de urgență, persoanelor aflate în nevoie și Curtea a considerat că există un drept de proprietate în sensul articolului 1 din Protocolul nr 1. Curtea a constatat o încălcare a art. 14 din Convenție combinat cu art. 1 din Protocolul nr 1, deoarece statul a refuzat să acorde alocația menționată pentru motive de naționalitate.

Același principiu este aplicabil și în cazul în care angajatorul s-a obligat cu titlu general să plătească o pensie în condiții care pot fi considerate ca făcând parte din contractul de muncă (*Sture Stigson c. Suediei*, nr. 12264/86, decizia Comisiei din 13 iulie 1988).

Având în vedere dispozițiile relevante ale legislației naționale a pensiilor, Curtea a concluzionat în cauza *Apostolakis c. Greciei* (hotărârea din 22 octombrie 2009, nr. 39574/07, par. 29) că, prin simplul fapt al ocupării unei funcții publice, reclamantul a dobândit un drept care constituie un „bun” în sensul articolului 1

din Protocolul nr 1 (art. 64 alin. 1 din Codul pensiilor în Grecia prevedea că soțul și copiii unei persoane condamnate în conformitate cu articolul 62 au dreptul la pensia acesteia, ca și în cazul în care ar fi decedat).

Cu toate acestea, art. 1 din Protocolul nr. 1 nu poate fi interpretat ca oferind dreptul la o pensie de o anumită sumă (a se vedea deciziile *Skórkiewicz c. Poloniei*, 1 iunie 1999, nr. 39860/98; *Schwengel c. Germaniei*, 2 martie 2000, nr. 52442/99; *Jankoviæ c. Croației*, nr. 43440/98; *Laloyaux c. Belgiei*, 9 martie 2006, nr. 73511/01).

2. Condiții de fond

În cazul unui sistem de asigurări sociale în care condamnarea penală pentru fapte de corupție atrage pierderea automată a dreptului la pensie, Curtea a considerat că lipsirea de pensie pentru limită de vârstă a constituit o ingerință în dreptul de proprietate, care nu corespunde unei exproprieri și nici unei măsuri de reglementare a folosinței bunurilor (cauza *Apostolakis c. Greciei*, par. 37). Această măsură trebuie examinată din prisma tezei întâi a primului paragraf al articolului 1 din Protocolul nr. 1 (cauza *Banfield c. Regatul Unit*, decizia din 18 octombrie 2005, nr. 6223/04). De asemenea, este necesar să se stabilească dacă un just echilibru a fost menținut între cerințele de interes general ale societății și cele referitoare la protecția drepturilor fundamentale ale persoanei.

În cauza *Banfield c. Regatul Unit* (par. 38), Curtea a concluzionat că decizia instanțelor britanice de a priva reclamantul – ofițer de poliție care a comis infracțiuni grave – de o parte din pensia sa, corespunzătoare contribuțiilor statului la pensia reclamantului, nu rupe echilibrul just care trebuie să existe între drepturile reclamantului și interesele angajatorului său și ale comunității. Pentru a ajunge la această concluzie, Curtea a dat o greutate

considerabilă faptului că retragerea dreptului la pensie nu a avut loc în mod automat, în temeiul unei dispoziții a legii, ci după un proces care implică mai multe etape, fiecare conducând la pronunțarea unei hotărâri judecătorești. Curtea a acordat, de asemenea, importanță faptului că reclamantul nu a fost total lipsit de dreptul la pensie, ci doar de un procent de 65%, reprezentând contribuțiile statului la fondul de pensii, și nu de procentul corespunzător propriilor contribuții.

În cauza *Apostolakis c. Greciei* (par. 39), Curtea a constatat că reclamantului i-a fost retras în mod automat, în urma condamnării, dreptul la pensie pentru tot restul vieții. În vârstă de 69 de ani, reclamantul s-a aflat în imposibilitatea de a începe o nouă activitate profesională, fiind privat de toate mijloacele de subzistență. Reclamantul a fost condamnat la 11 ani de închisoare pentru infracțiunea de a fi participat în calitate de funcționar public la falsificarea unor livrete de asigurare în perioada când era directorul unui serviciu de pensii al unui organism de asigurări sociale). Cu toate acestea, în opinia Curții, comportamentul reclamantului, deși condamnabil din punct de vedere penal, nu putea avea o relație de cauzalitate cu drepturile sale de pensie în calitate de asigurat social. În aceste condiții, Curtea a considerat că reclamantul a fost obligat să suporte o sarcină disproporționată și excesivă care, deși evaluată ținând cont de marja largă de apreciere recunoscută statelor contractante în materie de legislație socială, nu poate fi justificată prin scopul de a asigura buna funcționare a administrației și credibilitatea și integritatea serviciului public, fiind încălcat art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție.

Curtea de la Strasbourg a considerat că, în cadrul marjei lor de apreciere, statele pot introduce în legislația națională sancțiuni financiare, ca urmare a unei condamnări penale. Cu toate acestea, o

În ceea ce privește justul echilibru care trebuie să existe între cerințele de interes general ale societății și cele referitoare la protecția drepturilor fundamentale ale omului, observăm că pierderea dreptului la pensie nu este automată, ci presupune intervenția Consiliului Superior al Magistraturii.

astfel de sancțiuni, care ar conduce la pierderea totală a drepturilor la pensie și securitate socială, incluzând asigurările de sănătate, ar fi nu numai o pedeapsă dublă, dar ar avea efectul lipirii de principalele mijloace de trai a unei persoane care a împlinit vârsta de pensionare. Un astfel de efect nu este în concordanță cu principiul de reabilitare socială care reglementează dreptul penal al statelor contractante și nici cu spiritul Convenției.

3. Scurte considerații cu privire la recenta modificare a Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor

În Monitorul Oficial al României nr. 549 din 24 iulie 2014 a fost publicată Legea nr. 118/2014 pentru completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, prin care s-a eliminat posibilitatea magistraților și personalului asimilat acestora de a mai beneficia de pensie de serviciu în cazul în care au fost condamnați pentru fapte de corupție.

Astfel, în urma modificării legislative, nu vor mai beneficia de „pensia de serviciu prevăzută la art. 82 și 83” și de indemnizația prevăzută la art. 81 judecătorii, procurorii, magistrații-asistenți și personalul de specialitate juridică asimilat judecătorilor și procurorilor care, chiar ulterior eliberării din funcție, au fost condamnați definitiv ori s-a dispus amânarea aplicării pedepsei pentru o infracțiune de corupție, o infracțiune asimilată infrac-

țiunilor de corupție sau o infracțiune în legătură cu acestea, săvârșite înainte de eliberarea din funcție⁸⁹³. Aceste persoane beneficiază de pensie în sistemul public, în condițiile legii”.

Raportat la condițiile de fond expuse la punctul anterior, se observă că dreptul intern respectă principiul accesibilității și previzibilității legii, scopul legitim urmărit fiind asigurarea bunei funcționări a sistemului judiciar și a credibilității și integrității profesiei de magistrat, implicit a independenței justiției ca serviciu public.

În ceea ce privește aplicarea în timp, având în vedere că atât ocuparea funcției, cât și acordarea dreptului la pensie reprezintă situații continue (*facta pendencia*), considerăm că trebuie avute în vedere dispozițiile art. 15 alin. 2 din Constituția României⁸⁹⁴ și ale art. 6 din Codul civil din 2009⁸⁹⁵, care consacră principiul neretroactivității legii civile.

În decizia nr. 436 din 8 iulie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 52 alin. 3 din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor⁸⁹⁶, Curtea Constituțională a României a statuat că „deși legea nouă poate dispune cu privire la consecințe și efecte nerealizate susceptibile de executare continuă/sucesivă, ea nu va putea reglementa cu privire la fapte care, înainte de intrarea ei

în vigoare, au dat naștere sau, după caz, au modificat sau au stins o situație juridică, ori cu privire la efecte pe care acea situație juridică le-a produs înainte de aceeași dată”. Prin urmare, continuând *mutatis mutandis* raționamentul Curții Constituționale, infracțiunile de corupție săvârșite anterior modificării Legii nr. 303/2004 „reprezintă, din perspectiva conflictului de legi civile în timp, *facta praeterita*, realizată în întregime înainte de intrarea în vigoare a legii noi și pentru care, dacă s-ar aplica o lege ulterioară ar însemna să i se atribuie efect retroactiv. De aceea, dacă legea creează o situație juridică nouă, ea nu ar putea să prevadă că noua situație juridică s-a născut din fapte anterioare intrării sale în vigoare”.

În ceea ce privește justul echilibru care trebuie să existe între cerințele de interes general ale societății și cele referitoare la protecția drepturilor fundamentale ale omului, observăm că pierderea dreptului la pensie nu este automată, ci presupune intervenția Consiliului Superior al Magistraturii. Astfel, hotărârea de condamnare sau prin care s-a dispus amânarea aplicării pedepsei, rămasă definitivă, se comunică de către instanța de executare Consiliului Superior al Magistraturii. Consiliul Superior al Magistraturii va informa Casa Națională de Pensii Publice cu privire la apariția uneia dintre situațiile

⁸⁹³ „Punerea în mișcare a acțiunii penale pentru una dintre infracțiunile prevăzute la alin. 1 atrage, de drept, suspendarea soluționării cererii de acordare a pensiei de serviciu sau, după caz, suspendarea plății pensiei de serviciu, dacă aceasta a fost acordată până la soluționarea definitivă a cauzei. În această perioadă, persoana față de care s-a pus în mișcare acțiunea penală beneficiază, în condițiile legii, de pensie din sistemul public. Dacă se dispune clasarea, renunțarea la urmărirea penală, achitarea, încetarea procesului penal sau renunțarea la aplicarea pedepsei față de judecător, procuror, magistrat-asistent sau personalul de specialitate juridică asimilat judecătorilor și procurorilor, acesta este repus în situația anterioară și i se plătește pensia de serviciu de care a fost

lipsit ca urmare a punerii în mișcare a acțiunii penale sau, după caz, diferența dintre aceasta și pensia din sistemul public încasată după punerea în mișcare a acțiunii penale”.

⁸⁹⁴ „Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile”.

⁸⁹⁵ „Actele și faptele juridice încheiate ori, după caz, săvârșite sau produse înainte de intrarea în vigoare a Codului civil nu pot genera alte efecte juridice decât cele prevăzute de legea în vigoare la data încheierii sau, după caz, a săvârșirii ori producerii lor”.

⁸⁹⁶ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 523 din 14 iulie 2014.

prevăzute de prezentul articol care are ca efect acordarea, suspendarea, încetarea sau reluarea plății pensiei de serviciu ori, după caz, suspendarea sau reluarea procedurii de soluționare a cererii de acordare a pensiei de serviciu. Informarea Consiliului Superior al Magistraturii cuprinde elementele necesare pentru aplicarea măsurii respective de către casele teritoriale de pensii, inclusiv datele de identificare a persoanei, temeiul de drept al măsurii, precum și data de la care se aplică.

Considerăm că această etapă intermediară, între pronunțarea hotărârii de condamnare și efectul pierderii dreptului la pensie de serviciu ca urmare a punerii în executare a măsurii de către Casa Națională de Pensii Publice, face ca aplicarea sancțiunii să nu fie automată, precum în cauza **Apostolakis c. Greciei**. Analiza Consiliului Superior al Magistraturii trebuie să privească atât aplicarea în timp a legii, cât și îndeplinirea condițiilor legale (săvârșirea unei infracțiuni de corupție, asimilate infracțiunilor de corupție sau a unei infracțiuni în legătură cu acestea, săvârșite înainte de eliberarea din funcție), hotărârea putând fi atacată în instanță, la fel cum și decizia de stabilire a pensiei în sistemul public, în condițiile legii, poate fi contestată sub aspectul cuantumului stabilit potrivit principiului contributivității.

În ceea ce privește legătura de cauzalitate între condamnarea penală a magistratului pentru astfel de infracțiuni și dreptul la pensie în calitate de asigurat social, la care Curtea Europeană face referire în cauza **Apostolakis c. Greciei** (par. 39), considerăm că ea rezultă din însăși rațiunea sistemului de pensii speciale pentru această categorie profesională, aceea de a pune în valoare principiul independenței justiției, prevăzut de art. 124 din Constituție⁸⁹⁷.

Sancțiunea pecuniară ca urmare a săvârșirii a unei infracțiuni privește numai partea reprezentând diferența dintre cuantumul pensiei de serviciu și pensia în sistemul public, iar nu întregul drept la pensie al magistratului (situație similară celei din decizia de inadmisibilitate **Banfield c. Regatul Unit**, citată anterior, par. 38). Legătura de cauzalitate dintre fapta penală și măsura lipirii unui asigurat social de această diferență de pensie rezultă din însuși faptul că independența justiției este afectată prin săvârșirea de către un magistrat a unor fapte de corupție, asimilate sau în legătură cu acestea, iar menținerea unei pensii de serviciu pentru aceeași persoană pentru același considerent, al independenței justiției, ar fi de natură a exacerba sentimentul de neîncredere în buna funcționare a sistemului judiciar.

⁸⁹⁷ A se vedea decizia nr. 873 din 25 iunie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 433 din 28 iunie 2010 și decizia nr. 1283 din 29 septembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 826 din 22 noiembrie 2011. Curtea Constituțională a României a stabilit că „statutul constituțional al magistraților - statut

dezvoltat prin lege organică și care cuprinde o serie de incompatibilități și interdicții, precum și responsabilitățile și riscurile pe care le implică exercitarea acestor profesii - impune acordarea pensiei de serviciu ca o componentă a independenței justiției, garanție a statului de drept, prevăzut de art. 1 alin. 3 din Legea fundamentală”