



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

2173
18.11.2013

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
L. 616/22.11.2013

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă intitulată "*Lege privind protejarea și sprijinirea familiilor afectate de emisiile de substanțe nocive provenite din extracțiile de țiței din zona Suplacu de Barcău*", inițiată de domnul deputat Adrian Miroslav Merka – Grupul parlamentar al minorităților naționale (Bp. 537/2013).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare *protejarea și sprijinirea persoanelor afectate de emisiile de substanțe nocive provenite din extracțiile de țiței din zona Suplacu de Barcău*. Astfel, după cum rezultă din cuprinsul *Expunerii de motive*, persoanele care locuiesc în această zonă, cu domiciliul stabil de cel puțin 10 ani consecutivi, precum și persoanele care, indiferent de domiciliu, desfășoară sau au desfășurat activități lucrative în această zonă timp de cel puțin 10 ani consecutivi, vor beneficia de următoarele:

- acordarea dreptului de pensionare cu 2 ani anticipat, în condiții speciale de muncă, cu condiția îndeplinirii stagiului de cotizare;
- compensarea integrală a medicamentelor prescrise pentru tratamentul bolilor cauzate de condițiile de mediu;
- introducerea pe lista cu priorități a dosarelor privind decontarea tratamentelor persoanelor din această zonă care suferă de boli oncologice determinate de noxe);

- acordarea, anual, gratuit, a unei evaluări medicale constând în investigații de specialitate ale sistemului respirator, urinar, osteoarticular și circulator;
- majorarea cuantumului ajutorului de deces cu 50%.

II. Observații

1. Atragem atenția asupra faptului că prin instituirea unor măsuri speciale pentru persoanele care lucrează sau locuiesc în zona Suplacu de Barcău, s-ar putea crea premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la dispozițiile art. 16 alin. (1) din *Constituția României*, prin care se prevede că *"Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări"*.

2. În ceea ce privește acordarea pensiei anticipate și anticipate parțiale înainte de împlinirea vârstei standard de pensionare, aceasta constituie o facilitate pe care sistemul public o oferă participanților săi care doresc să se retragă mai devreme de pe piața muncii.

Prin derogare de la regula generală care prevede aplicarea unor procente de penalizare în cazul pensionării anticipate parțiale, în cuprinsul *Legii nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare*, există prevederi în temeiul cărora se acordă dreptul la reducerea vârstei standard de pensionare cu 2 ani fără nicio penalizare.

Astfel, articolul 65 alin. (5) al *Legii nr. 263/2010* stipulează că *"Persoanele care au locuit cel puțin 30 de ani în zonele afectate de poluarea remanentă datorită extracției și prelucrării minereurilor neferoase cu conținut de cupru, plumb, sulf, cadmiu, arseniu, zinc, mangan, fluor, clor, respectiv Baia Mare, Copșa Mică și Zlatna, pe o rază de 8 km în jurul acestor localități, beneficiază de reducerea vârstei standard de pensionare cu 2 ani fără penalizarea prevăzută la alin. (4)"*.

Menționăm că, în cazul pensiilor anticipate parțiale creșterea procentelor de penalizare în comparație cu cele prevăzute de legislația anterioară a avut ca scop descurajarea acestui tip de pensii. Trebuie menționat că aceste direcții de acțiune se circumscriu preocupărilor generale manifestate, în domeniul pensiilor, de statele membre ale Uniunii Europene, documente comunitare recente subliniind faptul că, în contextul unei societăți cu o populație îmbătrânită, va fi din ce în ce mai greu să se asigure

sustenabilitatea financiară a sistemelor de pensii. De asemenea, se apreciază că trebuie să existe un raport adecvat între populația activă și populația retrasă la pensie, în acest sens fiind făcută recomandarea de a se limita accesul la pensia anticipată.

Prin urmare, apreciem că extinderea sferei beneficiarilor articolului 65 alin. (5) din *Legea nr. 263/2010* asupra locuitorilor comunei Suplacu de Barcău, precum și asupra persoanelor care au desfășurat sau desfășoară activități lucrative în această localitate timp de cel puțin 10 ani consecutiv reprezintă o situație în avantajul unei categorii de populație care ar produce un dezechilibru între veniturile și cheltuielile sistemului public de pensii.

De asemenea, subliniem că, în conformitate cu prevederile *Legii nr.263/2010*, locurile de muncă încadrate în condiții speciale, în vederea pensionării, sunt stabilite în mod expres și limitativ.

În ceea ce privește vârsta de pensionare, precizăm că persoanele care au realizat stagiul complet de cotizare și care au realizat stagii de cotizare în condiții deosebite sau speciale de muncă sau alte condiții de muncă, au dreptul la pensie pentru limită de vârstă, cu reducerea vârstelor standard de pensionare, în conformitate cu dispozițiile art. 55 din *Legea nr. 263/2010*.

Cu privire la activitatea desfășurată în trecut, respectiv în cazul persoanelor care au desfășurat activități lucrative în Suplacu de Barcău timp de cel puțin 10 ani, precizăm faptul că, dacă în perioada în care acestea și-au desfășurat activitatea, angajatorul nu a făcut demersurile legale necesare pentru încadrarea locurilor de muncă în categoria celor cu risc de toxicitate, în grupa I de muncă, respectiv în condiții speciale de muncă, iar instituțiile competente nu au confirmat întrunirea condițiilor cerute de lege și nu au eliberat avizele respective, nu există temei legal pentru încadrarea retroactivă solicitată de inițiatorul prezentei propuneri legislative.

Pentru activitatea desfășurată în prezent și în viitor, precizăm faptul că *Legea securității și sănătății în muncă nr. 319/2006, cu modificările ulterioare*, prin care se transpune *Directiva cadru 89/391/CEE privind punerea în aplicare de măsuri pentru promovarea îmbunătățirii securității și sănătății lucrătorilor la locul de muncă*, nu mai prevede altfel de condiții decât cele normale pentru a fi în spiritul directivei transpuse, astfel că angajatorul are ca obligații principale următoarele:

- să asigure securitatea și sănătatea în toate aspectele legate de muncă;
- să ia măsurile necesare pentru asigurarea securității și protecția sănătății lucrătorilor, prevenirea riscurilor profesionale și asigurarea cadrului organizatoric și a mijloacelor necesare securității și sănătății în muncă;

- să respecte limita maximă de expunere profesională admisă pentru lucrătorii săi în cazul noxelor pentru care s-au stabilit astfel de limite în cele 19 hotărâri de Guvern din domeniul securității și sănătății în muncă.

România, în calitate de stat membru al Uniunii Europene, are obligația să respecte legislația europeană în domeniu, fapt ce face ca încadrarea altor activități în condiții speciale să nu fie în concordanță cu prevederile legislației naționale și europene actuale.

3. În privința ajutorului de deces subliniem faptul că, în conformitate cu dispozițiile art. 17 al *Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2013 nr. 6/2013, cu modificările ulterioare*, pentru anul în curs cuantumul ajutorului de deces este de 2.223 lei în cazul decesului asiguratului sau pensionarului și 1.112 lei în cazul decesului unui membru de familie al asiguratului sau al pensionarului, iar majorarea propusă ar necesita alocarea unor resurse financiare suplimentare.

4. Măsurile propuse în cadrul inițiativei legislative – anumite beneficii materiale în acordarea asistenței medicale sunt, după cum se menționează în *Expunerea de motive*, doar măsuri paliative care nu pot garanta o stare de sănătate corespunzătoare, în condițiile în care factorii de risc continuă să acționeze asupra populației.

În ceea ce privește măsura propusă la **art. 2 alin. (3)**, prin care se propune compensarea integrală a medicamentelor prescrise pentru bolile cauzate de condițiile de mediu, precizăm că aceasta nu este bine definită și lasă loc de interpretări, deoarece nu se cunosc afecțiunile pentru care există o relație directă cauză – efect în legătură cu factorii de risc din zonă.

De asemenea, nu se precizează dacă medicamentele care urmează a fi acordate gratuit sunt cele de pe lista medicamentelor gratuite sau compensate, aprobată prin hotărâre a Guvernului sau dacă compensarea se face la nivelul prețului de referință, preț utilizat în sistemul de asigurări sociale de sănătate.

Referitor la evaluarea medicală gratuită anuală, menționăm că acest serviciu medical se asigură și în prezent la nivelul asistenței medicale primare, iar dacă în urma examinării clinice medicul de familie constată anumite probleme de sănătate poate recomanda consultații/investigații de specialitate.

La **art. 2 alin. (5)**, deoarece nu ține cont de procedura și criteriile aprobate, de gravitatea și stadiul afecțiunilor celorlalți pacienți aflați pe lista de așteptare, considerăm ca fiind discriminatorie măsura de aprobare prioritară a tratamentelor oncologice pentru populația din zona menționată.

Prin promovarea actului normativ s-ar crea un precedent legislativ de acceptare a unor activități comerciale cu implicații asupra sănătății populației, în detrimentul măsurilor preventive de protejare a populației împotriva riscurilor de mediu.

5. Semnalăm că inițiativa legislativă are influențe financiare asupra bugetului de stat.

În acest sens, art. 15 alin. (1) din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, prevede că *"În cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative/măsură/politici a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, se va întocmi o fișă financiară, care va respecta condițiile prevăzute de Legea nr. 69/2010. În această fișă se înscriu efectele financiare asupra bugetului general consolidat, care trebuie să aibă în vedere:*

a) schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani;

b) estimări privind eşalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor;

c) măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar".

De asemenea, nu au fost avute în vedere prevederile art. 7 din *Legea nr. 69/2010* prin care s-a reglementat modul de elaborare a inițiativelor legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare. În acest caz, inițiatorii au obligația să prezinte:

- fișa financiară prevăzută la art. 15 din *Legea nr. 500/2002*, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată;

- o declarație conform căreia majorarea de cheltuială respectivă este compatibilă cu obiectivele și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, cu legea bugetară anuală și cu plafoanele de cheltuieli în strategia fiscal-bugetară.

6. Din analiza *Expunerii de motive* rezultă că *"prezenta inițiativă legislativă se dorește a fi un act de justiție socială în favoarea unei categorii de cetățeni a căror stare de sănătate este afectată de existența în aria comunei Suplacu de Barcău, județul Bihor, a unor importante perimetre de exploatare a țițeiului"*.

Menționăm că, potrivit prevederilor constituționale, actul normativ prezintă un act juridic emis de către o autoritate publică investită cu

competențe normative, după o anumită procedură și care cuprinde norme juridice general obligatorii a căror aplicare poate fi adusă la îndeplinire și prin forța coercitivă a statului. În același timp, legea ca act juridic al Parlamentului este necesar să reglementeze situații sociale generale, nu cu caracter individual, legea, prin esența și finalitatea ei, fiind un act cu aplicabilitate generală. Din această perspectivă, apreciem că instituirea unor reguli speciale de protecție socială în favoarea unei categorii de cetățeni din aria comunei Suplacu de Barcău nu corespunde finalității constituționale a însăși activității de legiferare ca activitate prin care se exercită puterea de stat, dat fiind că scopul prezentei legi – act individual – vizează doar cetățenii din zona Suplacu de Barcău.

În acest sens, Curtea Constituțională în *Decizia nr. 600/2005*¹ a statuat:

”Chiar în absența unei prevederi prohibitive exprese, este de principiu că legea are, de regulă, caracter normativ, natura primară a reglementărilor pe care le conține fiind dificil de conciliat cu aplicarea acestora la un caz sau la cazuri individuale. Așa cum rezultă din chiar titlul său, legea dedusă controlului are ca obiect de reglementare situația juridică a unor bunuri, identificate nu doar prin nominalizarea lor în terminis ori prin enunțarea unor criterii de identificare, cât mai ales prin precizarea apartenenței lor la patrimoniul unei anumite persoane, (...)

Or, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este astfel determinat, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, de plano, într-un singur caz prestabilit fără echivoc.(...)

Fără îndoială, este dreptul legiuitorului de a reglementa anumite domenii particulare într-un mod diferit de cel utilizat în cadrul reglementării cu caracter general sau, altfel spus, de a deroga de la dreptul comun, procedeu la care, de altfel, s-a mai apelat în această materie.

Subscriind acestei teze, Curtea ține să precizeze că o atare derogare de la dreptul comun se poate realiza numai printr-o reglementare cu caracter normativ,(...)

În ipoteza în care, însă, reglementarea specială, diferită de cea constitutivă de drept comun, are caracter individual, fiind adoptată intuitu personae, ea încetează de a mai avea legitimitate, dobândind caracter discriminatoriu și, prin aceasta, neconstituțional”.

Dat fiind faptul că, în cazul de față, se preconizează aprobarea prin lege a unor măsuri de protecție socială doar pentru cetățenii din zona Suplacu de

¹ Decizia Curții Constituționale nr. 600 din 9 noiembrie 2005 cu privire la constituționalitatea Legii pentru reglementarea situației juridice a unor bunuri care au aparținut fostului suveran al României, Mihai I

Barcău, județul Bihor, pentru identitate de rațiune, considerăm că argumentele mai sus citate își găsesc aplicabilitate și în acest caz.

7. Față de conținutul propunerii legislative precizăm, cu titlu general, că nu sunt îndeplinite criteriile instituite de art. 6 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare potrivit căruia "Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne (...)"*.

Remarcăm, de asemenea, lipsa de claritate și precizie a propunerii legislative, ceea ce poate crea premisele unor vicii de neconstituționalitate privind previzibilitatea legii, prin raporate la prevederile art. 1 alin. (5) din *Constituția României, republicată*.

În aceste sens, prin *Decizia nr. 1/2012²*, Curtea Constituțională a statuat că orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se și previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

Victor Ponta
PRIM-MINISTRU
GUVERNUL ROMÂNIEI

Domnului senator George – Crin Laurențiu Antonescu

Președintele Senatului

² Decizia Curții Constituționale nr. 1 din 18 ianuarie 2012 privind convocarea Camerei Deputaților și Senatului în sesiune extraordinară