

CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 456 / 27.9.2024

Biroul permanent al Senatului

516 / 4.10.2024

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru completarea
Legii 360/2023, privind sistemul public de pensii**

Analizând propunerea legislativă pentru completarea Legii 360/2023, privind sistemul public de pensii (b456/16.09.2024), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/3602/23.09.2024 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1001/23.09.2024,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 33 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, cu modificările ulterioare,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect completarea art. 139 din Legea nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii.

Potrivit Expunerii de motive, se urmărește ca pensionarii cu pensii de până la 3.000 RON să beneficieze de „*decontarea integrală a costurilor aferente obținerii adevăraților*” care dovedesc veniturile brute realizate pe parcursul vieții profesionale, iar pensionarii cu pensii cuprinse între 3.001 RON și 6.000 RON să beneficieze de „*decontarea în procent de 50% a costurilor pentru obținerea documentelor*”.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. p) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Întrucât propunerea legislativă are implicații asupra bugetului de stat, este obligatorie solicitarea unei informări din partea Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art. 111 alin. (1) din Constituție.

Totodată, sunt incidente prevederile art. 15 alin. (1) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la obligativitatea întocmirii unei fișe financiare, cu respectarea condițiilor prevăzute de art. 21 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

În acest sens, precizăm că, la pct. 71 din considerentele Deciziei nr. 643/2020, Curtea Constituțională a constatat că, *„Neîndeplinirea obligației solicitării fișei financiare conduce, în mod firesc, la concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare generală și lipsită de un caracter obiectiv și real, astfel că au fost încălcate prevederile constituționale cuprinse în art. 138 alin. (5), referitoare la stabilirea sursei de finanțare. Ca atare, cheltuielile preconizate prin textele de lege criticate grevează asupra bugetului de stat, adoptarea lor ar fi fost posibilă doar după stabilirea sursei de finanțare în condițiile Legii fundamentale și după solicitarea fișei financiare de la Guvern”*.

5. Referitor la **Expunerea de motive**, semnalăm că aceasta nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind prezentate, printre altele, informații referitoare la impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani).

Totodată, semnalăm că soluțiile legislative preconizate sunt insuficient argumentate în cuprinsul instrumentului de prezentare și motivare, fiind menționat doar faptul că *„această împărțire este justificată de nevoia de a acorda un sprijin mai consistent celor mai vulnerabili pensionari, dar și de a oferi un ajutor substanțial celor cu venituri medii”*. În consecință, pentru respectarea prevederilor art. 6 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 24/2000, potrivit cărora soluțiile pe care le cuprinde un proiect de act normativ trebuie să fie temeinic fundamentate, este necesară revederea și completarea Expunerii de motive.

6. Referitor la soluțiile legislative preconizate pentru **art. 139 alin. (2¹) și (2²)**, semnalăm, în primul rând, că acestea creează un tratament mai favorabil pensionarilor ale căror pensii sunt în quantum

de până la 3.000 RON (care vor beneficia de decontarea integrală a costurilor aferente obținerii adeverințelor), fiind discriminatorii față de pensionarii ale căror pensii sunt între 3.001 RON și 6.000 RON (care vor suporta 50% din contravaloarea eliberării adeverințelor).

Totodată, semnalăm că din Expunerea de motive nu reiese justificarea acestei diferențe de tratament juridic între cele două categorii de pensionari (cei cu pensii de până la 3.000 RON și cei cu pensii între 3.001 RON și 6.000 RON).

Precizăm că, potrivit principiului nediscriminării, în accepțiunea Curții Constituționale „(...) *egalitatea în fața legii și a autorităților publice, consacrată cu titlu de principiu de art. 16 alin. (1) din Constituție, își găsește aplicare doar atunci când părțile se găsesc în situații identice sau egale, care impun și justifică același tratament juridic și deci instituirea aceluiași regim juridic.*” (a se vedea Decizia nr. 875/2020, paragraful 45).

În al doilea rând, precizăm că, întrucât obținerea adeverințelor de către anumite categorii de pensionari (cei cu pensii între 3.001 RON și 6.000 RON) va genera costuri, s-ar putea ajunge în situația în care o parte dintre aceștia să nu își permită achitarea contravalorii eliberării adeverințelor, iar în lipsa obținerii acestora, să nu beneficieze de cuantumul real al pensiei care li s-ar cuveni, ceea ce ar putea conduce la încălcarea dreptului la pensie prevăzut de art. 47 alin. (2) din Constituție.

În plus, semnalăm că normele propuse la art. 139 alin. (2¹) și (2²) sunt incomplete și lipsite de predictibilitate, întrucât nu prevăd procedura de decontare și termenul în care se realizează aceasta. În acest caz, întrucât nu este clar cum vor fi decontate sumele suportate de către operatorii economici autorizați de către Arhivele Naționale pentru prestarea serviciilor arhivistice și nici în ce termen se va realiza această decontare, s-ar putea ajunge și la încălcarea libertății economice prevăzute la art. 45 din Constituție.

Precizăm că, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și implicit o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate. Referitor la acest aspect, menționăm că, potrivit art. 6 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. [...]*”.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri¹, statuând că „*una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative*” și că „*respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție*”.

În consecință, pentru a nu se aduce atingere **principiului nediscriminării** prevăzut la **art. 16 alin. (1)² din Constituție**, **dreptului la pensie**, **libertății economice** și **principiului legalității** prevăzut la art. 1 alin. (5) din Constituție (sub aspectul caracterului complet și previzibil al normelor), este necesară revederea și reformularea soluțiilor legislative propuse.

Referitor la restrângerea drepturilor și a libertăților fundamentale, precizăm că aceasta nu se poate realiza decât în condițiile restrictive prevăzute la art. 53 din Constituție.

Mai mult decât atât, precizăm că, prin Decizia nr. 1414/2009, Curtea Constituțională a reținut că „*Se impune subliniat însă faptul că de esența legitimității constituționale a restrângerii exercițiului unui drept sau al unei libertăți este caracterul exceptional și temporar al acesteia. Într-o societate democratică, regula este cea a exercitării neîngrădite a drepturilor și libertăților fundamentale, restrângerea fiind prevăzută ca excepție, dacă nu există o altă soluție pentru a salvagarda valori ale statului care sunt puse în pericol*”.

7. Sub rezerva însușirii observațiilor formulate la pct. 6 *supra*, semnalăm că propunerea legislativă poate fi îmbunătățită din punct de vedere al respectării normelor de tehnică legislativă, astfel:

7.1. La **titlu**, pentru o exprimare precisă și corectă a obiectului reglementării, propunem reformularea acestuia astfel:

„**Lege pentru completarea art. 139 din Legea nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii**”.

7.2. La **actualul art. I**, având în vedere că se intervine asupra unui singur element structural din Legea nr. 360/2023, pentru respectarea exigențelor de tehnică legislativă, acesta va fi marcat ca „**Articol unic**”.

¹ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016 care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96.

² „*Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări*”.

Totodată, pentru respectarea uzanțelor normative, **partea introductivă** va avea următoarea redactare:

„**Articol unic.** - La **articolul 139 din Legea nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1089 din 4 decembrie 2023, după alineatul (2)** se introduc două noi **alineate**, alin. **(2¹)** și **(2²)**, cu următorul **cuprins**:”.

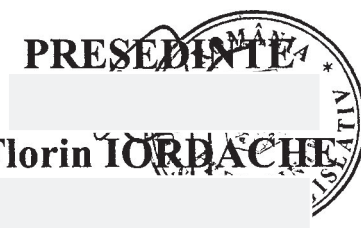
Pentru respectarea exigențelor de tehnică legislativă, textele propuse pentru **alin. (2¹)** și **(2²)**, marcate în mod greșit „Alin. 2¹” și „Alin. 2²”, se vor marca astfel: „**(2¹)**” și „**(2²)**”.

La textul propus pentru **alin. (2¹)**, pentru o exprimare adecvată în context, propunem ca sintagma „ale căror pensii au quantumul de până la 3.000 RON” să fie înlocuită cu sintagma „ale căror pensii **sunt în quantum** de până la 3.000 RON”.

Totodată, pentru corelare cu art. 139 alin. (1) și (2), care se referă la „venitul total lunar realizat, brut sau net, după caz”, propunem reformularea/completarea sintagmei „adeverințele care dovedesc veniturile lunare **brute**”. Observația este valabilă și pentru **alin. (2²)**.

La **alin. (2²) teza I**, pentru o exprimare mai potrivită, propunem ca sintagma „ale căror pensii au quantumul cuprins între 3.001 RON și 6.000 RON” să fie înlocuită cu sintagma „ale căror pensii **sunt cuprinse între 3.001 RON și 6.000 RON**”.

La **teza a II-a**, semnalăm că textului îi lipsește predicatul, pentru o corectă exprimare fiind necesară revederea și reformularea acestuia.


PREȘEDINTE
Florin IORDACHE

București
Nr. 984/26.09.2024

L. nr. 360/2023

M. Of. nr. 1089/4 dec. 2023

Lege privind sistemul public de pensii

1. promulgată prin D. nr. 1600/2023 M. Of. nr. 1089/4 dec. 2023

Decret pentru promulgarea Legii privind sistemul public de pensii