

CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Ep. 342 / 12.06.2026

Biroul permanent al Senatului

396 / 15.06.2026

### AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii 147/2000 privind reducerile acordate pensionarilor pentru transportul intern, pentru modificarea și completarea Legii nr. 44/1994 privind veteranii de război, precum și unele drepturi ale invalizilor și văduvelor de război și pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 8/2011 pentru modificarea și completarea legislației cu privire la eliberarea, gestionarea și monitorizarea documentelor de călătorie acordate pensionarilor, veteranilor de război și văduvelor de război.**

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii 147/2000 privind reducerile acordate pensionarilor pentru transportul intern, pentru modificarea și completarea Legii nr. 44/1994 privind veteranii de război, precum și unele drepturi ale invalizilor și văduvelor de război și pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 8/2011 pentru modificarea și completarea legislației cu privire la eliberarea, gestionarea și monitorizarea documentelor de călătorie acordate pensionarilor, veteranilor de război și văduvelor de război. (b342/27.05.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/2608/02.06.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D517/03.06.2026,

### **CONSILIUL LEGISLATIV**

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

**Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:**

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare, în fapt, modificarea următoarelor acte normative:

- Legea nr. 147/2000 privind reducerile acordate pensionarilor pentru transportul intern, cu modificările și completările ulterioare;

- Legea nr. 44/1994 privind veteranii de război, precum și unele drepturi ale invalizilor și văduvelor de război, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

- Ordonanța Guvernului nr. 8/2011 pentru modificarea și completarea legislației cu privire la eliberarea, gestionarea și monitorizarea documentelor de călătorie acordate pensionarilor, veteranilor de război și văduvelor de război, cu modificările ulterioare.

Potrivit Expunerii de motive, se preconizează stabilirea în mod expres a faptului că *„facilitățile de transport pentru pensionari se acordă în baza talonului de pensie emis de sistemul public, acesta devenind documentul unic de dovedire a dreptului”*.

De asemenea, se propune ca talonul de pensie să includă un *„element de identificare automată, respectiv cod QR (Quick Response) sau cod de bare”*, care va asigura:

- „- validarea electronică a dreptului de către operatorii de transport;*
- identificarea unică a beneficiarului;*
- interoperabilitatea cu sistemele informatice ale instituțiilor publice”*.

Totodată, se urmărește ca această *„soluție tehnică”* să fie *„extinsă și asupra documentelor justificative aferente altor categorii de beneficiari, în vederea asigurării unui sistem unitar de verificare la nivel național”*.

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. În ceea ce privește **Expunerea de motive**, semnalăm că aceasta este sumară și 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, insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, **impactul financiar asupra bugetului general consolidat**, informații referitoare la consultările derulate în vederea elaborării proiectului, organizațiile și specialiștii consultați și nici implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare.

De asemenea, constatăm că **soluțiile legislative preconizate la art. II - VI nu sunt argumentate** în cuprinsul instrumentului de prezentare și motivare, astfel încât să rezulte că a fost îndeplinită

obligăția prevăzută la art. 6 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la **temeinica fundamentare** a soluțiilor preconizate, luând în considerare, printre altele, interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne.

5. Analizând conținutul proiectului, constatăm că textele preconizate pentru **art. I - III** nu respectă, în actuala redactare, principiul constituțional al legalității, fiind neclare, imprecise și lipsite de predictibilitate, iar textele preconizate pentru **art. IV și V**, în absența articolelor menționate anterior, nu pot avea existență de sine stătătoare.

Referitor la principiul legalității, există o bogată jurisprudență a Curții Constituționale bazată pe, de asemenea, o vastă jurisprudență a Curții Europene a Drepturilor Omului, pentru ilustrare, în acest caz reținând paragraful 16 din Decizia nr. 688/2021: „Curtea Constituțională a constatat, de principiu, că **orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative**, printre acestea numărându-se **previzibilitatea**, ceea ce presupune ca textul normativ să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, astfel ca, **în procesul de interpretare și aplicare a legii, să ofere persoanei vizate o protecție adecvată împotriva arbitrarului** (a se vedea în acest sens, spre exemplu, hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza *Rotaru împotriva României*, paragraful 52, și din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza *Sissanis împotriva României*, paragraful 66, sau deciziile Curții Constituționale nr. 189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 307 din 5 aprilie 2006, nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010, sau nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012). **Legea trebuie să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale**, adică prin conținutul enunțat să permită cetățeanului să își adapteze conduita în funcție de aceasta, astfel încât, apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă și să își corecteze conduita (a se vedea în acest sens deciziile Curții Constituționale nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, și nr. 743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României,

Partea I, nr. 579 din 16 august 2011, precum și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, spre exemplu, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza *Cantoni împotriva Franței*, paragraful 29, Hotărârea din 25 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza *Wingrove împotriva Regatului Unit*, paragraful 40, sau Hotărârea din 9 noiembrie 2006, pronunțată în Cauza *Leempoel & S.A. ED. Ciné Revue împotriva Belgiei*, paragraful 59)”.  
În cele ce urmează, vor fi prezentate exemplificativ viciile de formă și de fond care afectează **art. I - III**, în absența înlăturării acestora propunerea legislativă neîntrunind caracteristicile necesare pentru respectarea principiului legalității.

6. La **art. I**, la textul propus pentru **art. 1<sup>1</sup> alin. (1)** din Legea nr. 147/2000, referitor la sintagma „se acordă în baza talonului de pensie emis de sistemul public de pensii, precum și celelalte sisteme proprii de asigurări sociale” semnalăm următoarele:

- sistemul public de pensii, ca și sistemele proprii de asigurări sociale neintegrate sistemului public de pensii, nu emit documente, nici decizii de pensionare, nici taloane, nici documente de informare, astfel de acte fiind emise, nu de un ansamblu de norme juridice având ca obiect asigurarea și garantarea exercitării dreptului la asigurări, norme care alcătuiesc respectivele sisteme de pensii, ci de persoane juridice;

- referitor la noțiunea de „talon de pensie”, cu toate că aceasta este folosită în limbajul comun, în limbaj juridic nu prezintă semnificație, nefiind clar dacă se referă fie la „documentul de informare cu privire la sumele plătite”, prevăzut la art. 96 alin. (6) din Legea nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii, cu modificările ulterioare, fie la „taloanele de plată a drepturilor”/„talonul de plată”/„Talonul de plată cu privire la sumele plătite”, prevăzute la art. 67 alin. (3) - (5) din Legea nr. 223/2015 privind pensiile militare de stat, cu modificările și completările ulterioare, sau la un alt document care este prevăzut ca atare într-un act normativ în vigoare.

- referitor la noțiunea de „talon de pensie”, cu toate că aceasta este folosită în limbajul comun, în limbaj juridic nu prezintă semnificație, nefiind clar dacă se referă fie la „documentul de informare cu privire la sumele plătite”, prevăzut la art. 96 alin. (6) din Legea nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii, cu modificările ulterioare, fie la „taloanele de plată a drepturilor”/„talonul de plată”/„Talonul de plată cu privire la sumele plătite”, prevăzute la art. 67 alin. (3) - (5) din Legea nr. 223/2015 privind pensiile militare de stat, cu modificările și completările ulterioare, sau la un alt document care este prevăzut ca atare într-un act normativ în vigoare.

În concluzie, în actuala redactare textul nu poate fi aplicat, neaducând niciun beneficiu nici pensionarului și nici instituțiilor (*lato sensu*) implicate în procesul de acordare a facilităților de transport.

În considerarea celor de mai sus, nici soluția propusă pentru **primul alin. (2)** (existând două marcate cu cifra 2) nu poate fi aplicată, deoarece se referă tot la „talonul de pensie”.

Observația este valabilă pentru toate situațiile similare din cuprinsul propunerii.

Totodată, precizăm că, la **primul alin. (2)**, codul QR și codul de bare sunt considerate elemente de **identificare automată**, care ar urma să permită verificarea electronică a dreptului la facilități, însă, la **al doilea alin. (2)**, numai codul QR este considerat, de data aceasta, element de **validare** a dreptului la facilități, care permite verificarea electronică a acestuia de către operatorii de transport de călători.

Mai mult, la **alin. (3)** se face vorbire despre „**elementul de identificare automată**” (fiind folosit substantivul la singular, este clar că se referă la **un singur element**), deși la primul alin. (2) sunt prevăzute două elemente, respectiv codul QR și codul de bare, necorelarea dintre cele trei texte fiind evidentă și nepermițând înțelegerea și aplicarea normelor.

În altă ordine de idei, pe fond, precizăm că se atribuie în mod confuz rol diferit pentru același element de identificare automată, deoarece la primul alin. (2) se prevede că acesta va folosi pentru „verificarea electronică a dreptului la facilități” (fiind deci o cerință *ad probationem*), în timp ce la alin. (3) se preconizează să devină „mijlocul unic de validare a dreptului la facilitățile de transport” (fiind deci o cerință *ad validitatem*).

Atragem atenția, în acest context, asupra faptului că un singur element (mențiune, semn grafic, cod QR, cod de bare etc.) dintr-un document nu poate constitui *instrumentum probationis*, ci înscrisul în sine, în totalitate, reprezintă un asemenea mijloc de probă.

Prin urmare, în actuala redactare nici cele două alin. (2) și (3) nu pot fi aplicate.

7. La **art. II**, prin care se propune modificarea Legii nr. 44/1994, din restrânsa Expunere de motive, după cum am precizat deja, nu reiese ca motivarea să se refere la forma finală a proiectului de act normativ, așa cum prevede art. 32 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, unde se stabilește, totodată, că „dacă pe parcurs s-au adus unele modificări proiectului, ca urmare a propunerilor și observațiilor primite de la organele de avizare, motivarea inițială trebuie reconsiderată în mod corespunzător”.

Am identificat un singur text, care, de o manieră extrem de rezervată, ar putea conduce la concluzia că reprezintă motivare a soluțiilor preconizate la art. II și eventual III, respectiv: „*Aceeași soluție tehnică este extinsă și asupra documentelor justificative aferente altor categorii de beneficiari, în vederea asigurării unui sistem unitar de verificare la nivel național*”. În esență, argumentul propus ar echivala cu motivarea aplicării în mod corespunzător a soluției preconizate la

art. I și pentru alte documente justificative ale altor categorii de beneficiari de drepturi. Însă, această aplicare în mod corespunzător nu este posibilă, dat fiind că, nu numai că ne aflăm în prezența mai multor acte normative care prevăd drepturi diferite acordate în condiții diferite, ci și a unor documente doveditoare nu doar cu denumiri diferite, ci și cu regim juridic specific.

Din analiza întreprinsă asupra soluțiilor cuprinse la art. II a rezultat că s-ar intenționa să se renunțe la emiterea de legitimații de transport **tip card**, formularea folosită în textul preconizat pentru **art. 16 lit. a) paragraful<sup>1</sup> al patrulea** fiind „Legitimațiile de transport”, în forma declinată „legitimațiilor de transport” regăsindu-se și la **art. 23 alin. (2) teza a II-a de lege ferenda**.

Însă, constatăm că, deși în textul *de lege lata* al **art. 16<sup>1</sup>** se stabilește regimul juridic al legitimațiilor de transport tip card, în textul *de lege ferenda* al aceluiași articol **nu se mai face nicio mențiune despre legitimații de transport** (fie ele tip card sau nu), ci se preconizează ca facilitățile de transport vizate să fie acordate „în baza **legitimației de veteran de război** sau, după caz, a **altor documente justificative** emise potrivit legii, prevăzute cu elemente de securizare și/sau cod QR”.

O primă concluzie care se poate trage din analiza textelor propuse la art. II este că **nu se va mai înțelege în baza căror acte persoanele prevăzute la art. 16 lit. a) din Legea nr. 44/1994 vor putea beneficia de facilități de transport**, varietatea de documente regăsită în textele *de lege ferenda* de la art. 16 lit. a) și art. 16<sup>1</sup> („Legitimațiile de transport”, „legitimației de veteran de război” și „altor documente justificative emise potrivit legii”) conducând la lipsa de predictibilitate a tuturor soluțiilor preconizate la art. II.

O a doua concluzie, care vizează în mod special art. 16<sup>1</sup>, se referă la caracterul lipsit de precizie al formulării „a altor documente justificative emise potrivit legii”, textul încalcând și din acest punct de vedere principiul constituțional al legalității, deoarece documentele vizate nu pot fi identificate cu ușurință, trimiterea folosită caracterizându-se prin generalitate („potrivit legii”). Deoarece **veteranul, nici singur, nici apelând la consiliere de specialitate, nu va fi în măsură să afle pe baza cărui document ar putea beneficia de facilități de transport**, este pe deplin aplicabil în cazul de față considerentul din Decizia Curții Constituționale nr. 416/2021, regăsit la

---

<sup>1</sup> Precizăm că litera, ca element structural, nu poate conține alineate sau teze, motiv pentru care denumirea de „paragraf” este dată, în acest context, doar pentru identificarea frazei la care ne referim.

paragraful 34, respectiv „O lege îndeplinește condițiile calitative impuse atât de Constituție, cât și de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale **numai dacă norma este enunțată cu suficientă precizie pentru a permite cetățeanului să își adapteze conduita în funcție de aceasta, astfel încât, apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă și să își corecteze conduita”.**

Date fiind cele de mai sus, în formulările actuale, soluțiile preconizate la art. II nu pot fi aplicate.

8. La **art. III**, referitor la intervențiile preconizate asupra Ordonanței Guvernului nr. 8/2011, observăm că soluțiile propuse vizează abrogarea unor articole (V, VII și VIII) și folosirea *de lege ferenda*, în cuprinsul **art. VI**, a exprimărilor „legitimațiilor de transport” și „legitimației de transport”, față de sintagmele „legitimațiilor de transport **tip card**” și „legitimației de transport **tip card**” *de lege lata*.

Raportat la acest ultim aspect, privind legitimația de transport, sunt într-un total valabile observațiile formulate la pct. 6 *supra* referitor la art. II.

Prin urmare, textul propus la **art. III pct. 2** pentru **art. VI** nu poate fi înțeles și aplicat, încălcând, de asemenea, principiul legalității.

Cu privire la **art. VII** și **VIII**, a căror abrogare se urmărește prin **pct. 3**, în lipsa unor minime informații în sens contrar furnizate în cuprinsul instrumentului de prezentare și motivare, nu putem trage decât concluzia că textele vizate deja și-au produs efectele cel puțin pentru o parte dintre subiectele de drept prevăzute, deoarece la momentul avizării ne aflăm în luna iunie 2026, iar la art. VII din Ordonanța Guvernului nr. 8/2011 se prevede că Ministerul Transporturilor și Infrastructurii și Ministerul Muncii și Protecției Sociale avea obligația de a întreprinde măsurile necesare pentru ca, până la data de 31 decembrie 2025 ( termen prorogat până la data de 31 decembrie 2026, conform art. I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2025), veteranii de război și văduvele de război, pensionarii din sistemul public de pensii, precum și pensionarii din celelalte sisteme proprii de asigurări sociale să intre în posesia legitimației de transport tip card, personalizată cu numele și codul numeric personal ale fiecărui beneficiar.

Întrucât soluția cuprinsă la **art. VIII**, fie *de lege lata*, fie *de lege ferenda*, este intrinsec legată de cea cuprinsă la art. VII, valabilitatea

textului propus este condiționată de valabilitatea textului propus pentru art. VII.


9. La **art. IV**, dat fiind că soluțiile propuse vizează modalități de punere în aplicare a articolelor precedente din prezenta propunere, valabilitatea acestora din punctul de vedere al constituționalității și al integrării organice în sistemul legislației, așa cum prevede art. 13 din Legea nr. 24/2000, este, de asemenea, condiționată de valabilitatea **art. I - III**.

Mai mult, textul preconizat pentru **alin. (3)**, care se referă la stabilirea prin protocoalele prevăzute la alin. (1) a tipurilor de date, a modalității de acces, a frecvenței transmiterii și a măsurilor de securitate, este lipsit de predictibilitate, deoarece folosește trimiterea „în condițiile legii”, nefiind clar dacă prin aceasta a fost vizată legislația privind protecția datelor cu caracter personal sau alte acte normative.

Precizăm că, referitor la trimitere există norme de tehnică legislativă imperative, prevăzute la art. 50 alin. (2) și (3) din Legea nr. 24/2000, conform cărora: „Dacă norma la care se face trimitere este cuprinsă în alt act normativ, este obligatorie indicarea titlului acestuia, a numărului și a celorlalte elemente de identificare”, respectiv „Trimiterea la normele unui alt act normativ se poate face la întregul său conținut ori numai la o subdiviziune, precizată ca atare. Când actul ce face obiect de trimitere a fost modificat, completat ori republicat, se face mențiune și despre aceasta”.

Observația referitoare la imprecizia trimiterii sau formulările prea generale, procedee aflate în dezacord cu normele de tehnică legislativă, având drept consecință lipsa de precizie și predictibilitate a normelor, este valabilă pentru toate situațiile similare din proiect.

10. La **art. V** privind emiterea de norme metodologice, pe de o parte, semnalăm că textul este în mod evaziv redactat, neindicându-se actele normative asupra cărora ar trebui să se intervină, iar, pe de altă parte, că acesta nu poate ființa de unul singur în condițiile în care textele prevăzute la art. I-III prezintă un viciu major de constituționalitate, constând în încălcarea principiului legalității în componenta referitoare la calitatea legii.

  
**PRESEDINTE \***  
**Florin IORDACHE**

București  
Nr. 562/11.06.2026