CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului
Bp. 549 / 9 noiembrie 2026

Biroul permanent al Senatului
L.646 / 16.11.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii

Analizând **propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii** (b549/07.10.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/4794/12.10.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D860/13.10.2026,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea Legii nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii, cu modificările ulterioare, urmărindu-se, potrivit Expunerii de motive, „instituirea unui cadru normativ unitar şi predictibil pentru soluționarea cererilor de pensionare cu elemente de extraneitate, eliminarea diferențelor de practică administrativă între casele teritoriale de pensii, reducerea consecințelor produse asupra solicitantului de întârzierile imputabile schimbului interinstituțional de informații şi asigurarea plății drepturilor de pensie care pot fi stabilite pe baza documentelor disponibile”.

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. Cu titlu preliminar, atragem atenția asupra faptului că deși argumentele de drept invocate în instrumentul de prezentare și motivare, ca, de altfel și cele mai multe referitoare la situațiile de fapt, cele apărute din practică, îi vizează pe potențialii beneficiari de pensii în temeiul legislației naționale în domeniu, persoane care intră în sfera de aplicare personală a reglementărilor obligatorii ale Uniunii Europene în domeniul coordonării sistemelor de securitate socială, **soluțiile preconizate, prin terminologia folosită, nu îi vizează nici expres, nici implicit, chiar pe aceștia**.

Precizăm că reglementările obligatorii ale Uniunii Europene nu constituie instrumente juridice internaționale, ci prin prisma specificului lor sunt instrumente juridice de drept al Uniunii Europene, ordinea juridică a Uniunii Europene fiind distinctă de ordinea juridică internațională și constituind „o ordine juridică proprie, integrată în sistemul juridic al statelor membre”[1].

Întrucât cele menționate anterior au fost clar stabilite, atât în Constituție[2], în jurisprudența istorică a Curții de Justiție a Uniunii Europene cât și în doctrina de specialitate, nu necesită dezvoltare în prezentul aviz.

De altfel, deși conține prevederi care se caracterizează prin varietate terminologică, interzisă de normele de tehnică legislativă, în special din cauza lipsei de claritate pe care o generează, Legea nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii nu include în accepțiunea noțiunii de „instrumente juridice de internaționale la care România este parte” (și ale similarelor acesteia, de pildă, „convenții de reciprocitate în domeniul asigurărilor sociale”, „acorduri bilaterale privind coordonarea sistemelor de securitate socială”) regulamentele europene de coordonare a sistemelor de securitate socială. A se vedea în acest

[1] Hotărârea Curții de Justiție a Comunităților Europene din 15 iulie 1964, C-6/64 *Flaminio Costa împotriva E.N.E.L.*

[2] A se vedea art. 11 și 148

sens, de exemplu, prevederile art. 6 alin. (3)[3], art. 62 alin. (4)[4] și ale art. 101 alin. (1) lit. a)[5].

5. Dat fiind că intenția de reglementare reiese în mod neechivoc din Expunerea de motive, neurmărindu-se dezavantajarea chiar a persoanelor care intră în sfera de aplicare personală a reglementărilor obligatorii ale Uniunii Europene în domeniul coordonării sistemelor de securitate socială, este necesară revederea textelor propunerii legislative și completarea în mod corespunzător cu ipotezele respective, în acord cu prevederile art. 24 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, unele recomandări urmând a fi formulate în cele ce urmează.

Mai întâi, semnalăm că regulamentele Uniunii Europene se aplică în mod direct în temeiul art. 288 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) și prioritar față de dispozițiile interne, în temeiul art. 148 alin. (2) din Constituție, în timp ce alte dispoziții cuprinse în acorduri internaționale (tratate) prin care se recunosc în condiții de reciprocitate drepturi în domeniul securității sociale, se aplică numai după introducerea în dreptul intern prin ratificare/aderare/aprobare/acceptare, după caz. Din informațiile furnizate în instrumentul de prezentare și motivare nu reiese dacă dispoziții precum cele cuprinse la art. I pct.1 și 2 au fost mai întâi negociate și cuprinse în acordurile bilaterale privind coordonarea sistemelor de securitate socială, pentru a putea fi puse în aplicare prin legislația internă.

Drept consecință, este de analizat dacă în privința persoanelor ce fac parte din sfera de aplicare personală a respectivelor

---

[3] „Prin excepție de la alin. (2), persoanele care nu au calitatea de pensionari pot încheia contract de asigurare socială și pentru perioade de cel mult 6 ani anteriori lunii încheierii contractului, în care persoana nu a realizat stagiu de cotizare în sistemul public de pensii sau stagiu asimilat stagiului de cotizare în sistemul public de pensii sau într-un sistem de asigurări sociale neintegrat acestuia, în țară, **în statele membre ale Uniunii Europene sau în alte state cu care România aplică instrumente juridice internaționale în domeniul securității sociale**".

[4] „Au dreptul la pensie de invaliditate angajații români care prestează muncă în străinătate din dispoziția angajatorilor români, în condițiile legii și ale **regulamentelor europene** sau **acordurilor bilaterale privind coordonarea sistemelor de securitate socială**, după caz, dacă au înregistrat un accident de muncă și dețin un document emis conform **regulamentelor europene de coordonare a sistemelor de securitate socială** nr. 883/2004 și nr. 987/2009 care să ateste faptul că fac obiectul legislației de securitate socială din România, respectiv documentul portabil A1".

[5] „(1) În sistemul public de pensii, plata pensiei/indemnizației pentru însoțitor se suspendă începând cu luna următoare celei în care a intervenit una dintre următoarele cauze:
a) pensionarul și-a stabilit domiciliul pe teritoriul altui stat cu care România a **încheiat convenție de reciprocitate în domeniul asigurărilor sociale**, dacă, potrivit prevederilor acesteia, pensia se plătește de către celălalt stat;".

acorduri, se pot reglementa astfel de soluții juridice, în absența reciprocității.

6. La **art. I pct. 1**, referitor la textul preconizat pentru **art. 93 alin. (1^1)**, pentru uniformitate terminologică, sintagma „instrumentelor juridice cu caracter internațional" se va înlocui prin sintagma consacrată în dreptul internațional, „instrumentelor juridice **internaționale**", formularea fiind folosită în cuprinsul actului de bază (a se vedea, spre exemplu, art. 5 și art. 16). Reiterăm observația pentru toate situațiile similare.

În plus, așa cum am precizat mai sus, **este necesară completarea enunțului astfel încât să reiasă că sunt vizați și solicitanții de pensii, care fac parte din domeniul de aplicare personal al regulamentelor Uniunii Europene privind coordonarea sistemelor de securitate socială** - Regulamentul (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială, Regulamentul (CE) nr. 987/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 septembrie 2009 de stabilire a procedurii de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială -, **adică faptul că decizia de admitere sau de respingere a cererii se emite în termenul prevăzut <u>și în aplicarea regulamentelor menționate</u>**. La aceste regulamente trimite deja Legea nr. 360/2023, chiar dacă de o manieră incompletă, contrară normelor de tehnică legislativă, în cuprinsul art. 61 alin. (4), unde regăsim formularea „regulamentelor europene de coordonare a sistemelor de securitate socială nr. 883/2004 şi nr. 987/2009".

În plus, pentru precizia normei și utilizarea corectă a termenilor în contextul dat, propunem înlocuirea sintagmei „documentelor necesare stabilirii dreptului" prin sintagma „documentelor necesare **deschiderii dreptului la pensie și stabilirii cuantumului acesteia**".

7. Cu privire la textele preconizate pentru cele două teze ale **art. 93 alin. (1^2)**, semnalăm că acestea trebuie reconsiderate integral, deoarece reiau în altă exprimare prevederile art. 7 (*Calculul provizoriu al prestațiilor și al cotizațiilor*) din Regulamentul (CE) nr. 987/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 septembrie 2009 de stabilire a procedurii de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială, potrivit cărora: „(1) Dacă nu se specifică altfel în regulamentul de

punere în aplicare, în cazul în care o persoană este eligibilă să primească o prestație sau este obligată să plătească o cotizație, în conformitate cu dispozițiile regulamentului de bază, și instituția competentă nu dispune de toate informațiile privind situația dintr-un alt stat membru, necesare pentru a calcula definitiv cuantumul prestației sau al cotizației respective, acea instituție, la cererea persoanei în cauză, acordă respectiva prestație sau calculează respectiva cotizație cu titlu provizoriu, în cazul în care un astfel de calcul este posibil, pe baza informațiilor aflate la dispoziția instituției respective.

(2) Prestația sau cotizația în cauză se recalculează odată ce instituția în cauză primește dovezile sau documentele justificative necesare".

Întrucât regulamentele Uniunii Europene se aplică direct, așa cum am menționat mai sus, **dispozițiile interne conținând soluții legislative similare vor genera paralelisme legislative**, iar pentru înlăturarea acestora se va aplica norma de tehnică legislativă prevăzută la art. 16 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, conform căreia „Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează **norma de trimitere**".

În ceea ce îi privește pe solicitanții care fac parte din sfera de aplicare personală a instrumentelor internaționale în domeniul coordonării sistemelor de securitate socială la care România este parte, precizăm că în absența unor prevederi exprese în acest sens în acordurile bilaterale[6], adică în lipsa reciprocității, statul român s-ar angaja la un efort bugetar corespunzător plății pensiilor cuvenite respectivelor persoane.

8. La **pct. 3**, referitor la textul preconizat pentru **art. 123 lit. k[1])**, conform observațiilor generale formulate *supra*, pentru a nu-i exclude din sfera de aplicare a noilor măsuri legislative tocmai pe beneficiarii primari vizați în Expunerea de motive, sintagma „pentru aplicarea unitară de către casele teritoriale de pensii a prevederilor instrumentelor juridice cu caracter internațional la care România este parte" se va înlocui printr-o redactare din care să rezulte că **este urmărită și aplicarea unitară a Regulamentului (CE) nr. 883/2004** al

[6] „Precizam că aceste acorduri nu au fost convenite cu respectarea principiilor de coordonare a sistemelor de securitate socială prevăzute de legislația comunitară în domeniu." https://www.pensiiconstanta.ro/acorduri-bilaterale

Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială **și a Regulamentului (CE) nr. 987/2009** al Parlamentului European și al Consiliului din 16 septembrie 2009 de stabilire a procedurii de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială.

În plus, pentru precizia normei și a obiectului procedurilor vizate, este necesară adăugarea domeniului instrumentelor internaționale respective, respectiv „privind coordonarea sistemelor de securitate socială".

Totodată, pentru corelare cu textul propus pentru art. II, precum și pentru asigurarea caracterului complet al normei, în final se va adăuga sintagma „care se aprobă prin ordin al președintelui CNPP, ce se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I".

9. La **pct. 4**, referitor la textul preconizat pentru **art. 124 lit. e[1])**, pentru o redactare în acord cu stilul normativ și pentru respectarea art. 50 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, propunem reformularea după cum urmează:

„e[1]) **aplică procedurile prevăzute la art. 123 lit. k[1])**;".

10. La **art. II**, pentru suplețea normei și pentru respectarea uzanțelor normative, propunem următoarea reformulare:

„Art. II. - În termen de 30 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi, președintele Casei Naționale de Pensii Publice emite ordinul prevăzut la art. 123 lit. k[1]) din Legea nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii, cu modificările și completările ulterioare și cu cele aduse prin prezenta lege".

P. **PREȘEDINTE**

Florin IORDACHE

București
Nr. 923/06.11.2026