



AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind reintegrarea pe piața muncii a pensionarilor care își doresc să își continue activitatea în domeniile în care au activat anterior pensionării

Analizând propunerea legislativă privind reintegrarea pe piața muncii a pensionarilor care își doresc să își continue activitatea în domeniile în care au activat anterior pensionării (b352 din 25.06.2020), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/2660/29.06.2020 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D694/30.06.2020,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lita) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect instituirea unor măsuri referitoare la angajarea pensionarilor de către societățile comerciale cu capital privat.

Potrivit Expunerii de motive, „reintegrarea pe piața muncii a pensionarilor care își doresc să își continue/reia activitatea în domeniile în care au acumulat zeci de ani de experiență (...) reprezintă o soluție atât pentru depășirea deficitului de forță de muncă”, dar „și pentru refacerea coeziunii sociale”.

În considerarea conținutului său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Menționăm că prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

3. Semnalăm că o inițiativă legislativă cetățenească *privind valorificarea experienței profesionale acumulată de persoanele de vârstă a III-a prin angajarea în sectorul privat*, formulată de un comitet de inițiativă în baza prevederilor Legii nr.189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni, republicată, și transmisă de împuternicitul comitetului de inițiativă, cu adresa înregistrată la Consiliul Legislativ sub nr.R113 din 22.01.2019, pentru care a fost emis avizul negativ nr.69 din 7.02.2019, a fost publicată în Monitorul Oficial nr.122 din 15 februarie 2019.

Precizăm că o parte dintre soluțiile cuprinse în inițiativa legislativă cetățenească se regăsesc în prezentul proiect.

Totodată, semnalăm că instrumentul de prezentare și motivare al prezentului proiect reia și dezvoltă Expunerea de motive a inițiativei legislative cetățenești menționate.

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) teza a doua din Constituția României, republicată.

Totodată, în considerarea dispozițiilor art.15 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, fiind vorba de o inițiativă a cărei adoptare poate atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii trebuie să prezinte fișa financiară prevăzută la art.15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare.

În acest sens, precizăm că, prin Decizia nr.331/2019, Curtea Constituțională a admis obiecția de neconstituționalitate, constatând că Legea pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.74/2013 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, este neconstituțională în ansamblul său. În motivarea deciziei, Curtea a reținut că, *„lipsind fișa financiară (inițială și reactualizată) nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală”*.

5. Din redactarea instrumentului de prezentare și motivare nu reiese ca soluțiile preconizate să fi fost precedate de o temeinică fundamentare, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne, așa cum prevede art.6 alin.(1) teza a II-a din Legea nr.24/2000.

De asemenea, semnalăm că Expunerea de motive nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art.31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, neprezentând insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare și evaluărilor statistice. În plus, nu există referiri la impactul asupra sistemului juridic, cu sublinierea implicațiilor asupra legislației în vigoare sau la consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri, precum și la măsurile de implementare necesare, iar referirile la impactul socioeconomic sunt foarte sumare.

6. În ceea ce privește obiectul propunerii legislative, semnalăm că, așa cum se desprinde din textul propus pentru art.1, acesta constă, pe de o parte, în **instituirea unei obligații** pentru „societățile comerciale cu capital privat care la finalul ultimului an fiscal au avut o cifră de afaceri mai mare de 5.000.000 lei” **de a angaja cu contract individual de muncă cel puțin o persoană cu experiență din rândul pensionarilor, „cu titlul de consilier în domeniile de activitate ale societății comerciale respective”**.

Pentru un anumit număr de pensionari astfel reîncadrați în muncă nu se vor datora contribuții de asigurări sociale și contribuții de asigurări de sănătate, aferente părții „din salariu mai mică sau egală cu câștigul salarial mediu brut pe economie” .

Cu alte cuvinte, prin adoptarea prezentei propuneri legislative, orice societate cu capital privat, având cifra de afaceri mai mare de 5.000.000 lei, va fi obligată prin lege să angajeze cel puțin un consilier, reglementându-se de o manieră implicită norme derogatorii de la Codul muncii.

Pe de altă parte, potrivit art.2, „societățile comerciale cu capital privat care la finalul ultimului an fiscal au avut o cifră de afaceri mai mică sau egală cu 5.000.000 lei” nu vor fi obligate, ci vor putea angaja cu contract individual de muncă cel puțin o persoană cu experiență din

rândul pensionarilor, „cu titlul de consilier pensionar în domeniile de activitate ale societății comerciale respective”.

De asemenea, pentru un anumit număr de pensionari astfel reîncadrați în muncă nu se vor datora contribuții de asigurări sociale și contribuții de asigurări de sănătate, aferente părții „din salariu mai mică sau egală cu câștigul salarial mediu brut pe economie”.

7. Plecând de la obiectul exprimat la art.1 și 2 ale propunerii și de la cel dedus din coroborarea normelor preconizate cu Expunerea de motive, semnalăm că propunerea legislativă contravine sau este susceptibilă să contravină mai multor prevederi constituționale.

7.1. Astfel, fără avea relevanță calitatea de pensionar a beneficiarilor prezentei propuneri, instituirea obligației pentru angajatorii privați de a angaja cu contract individual de muncă anumite persoane, stabilindu-se și titlul cu care vor fi angajați, aduce atingere libertății fundamentale prevăzute la art.45 din Constituție, deoarece îngreuește exercitarea libertății economice a respectivilor angajatori.

În acest context, precizăm că, la fel ca orice contract (a se vedea art.10 din Codul muncii), contractul individual de muncă este „*acordul de voințe dintre două sau mai multe persoane cu intenția de a constitui, modifica sau stinge un raport juridic*” (art.1166 din Codul civil). Prin urmare, contractul individual de muncă este un act juridic bilateral, încheindu-se prin exprimarea acordului părților, adică având la bază principiul libertății de voință a celor două părți.

Mai menționăm că art.1169 din Codul civil referitor la **libertatea de a contracta** se aplică și în cazul contractului individual de muncă, părțile fiind libere să încheie contracte de muncă și „să determine conținutul acestora, în limitele impuse de lege, de ordinea publică și de bunele moravuri”.

În plus, una dintre **condițiile esențiale pentru validitatea contractului**, prevăzute la art.1179 alin.(1) din Codul civil este **consimțământul părților**, care potrivit art.1204 din același cod, „**trebuie să fie serios, liber și exprimat în cunoștință de cauză**”.

Codul muncii - făcând, la momentul adoptării, aplicarea art.948 pct.2 din vechiul Cod civil, normă care se regăsește în prezent la art.1179 alin.(1) pct.2 din noul Cod civil -, la art.16 alin.(1) prevede, de asemenea,

condiția consimțământului pentru încheierea valabilă a contractului individual de muncă.

Prin urmare, textul **art.1** din propunerea legislativă încalcă, atât libertatea constituțională prevăzută la art.45, cât și libertatea de a contracta, prevăzută de Codul civil și de Codul muncii.

7.2. De asemenea, **art.1** al propunerii legislative conține o soluție normativă care este susceptibilă să aducă atingere egalității de tratament consacrate de art.16 alin.(1) din Constituție potrivit căruia „*Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări*”, într-o triplă formă:

a) în primul rând, stabilirea unui criteriu economic - al cifrei de afaceri - raportat la care societățile cu capital privat vor fi obligate să angajeze consilieri, generează din start tratamente diferențiate aplicabile societăților cu capital privat;

b) în al doilea rând, stabilirea apartenenței capitalului social - privat sau de stat -, conduce la o inegalitate de tratament între societățile cu capital privat și cele cu capital de stat;

c) în al treilea rând, având în vedere că prin promovarea prezentei propuneri se urmărește valorificarea experienței profesionale a pensionarilor cu experiență, principiul egalității de tratament va fi încălcat, deoarece accesul la posturile de consilier ce ar urma să se creeze în cadrul societăților cu capital privat ar fi restrâns la persoanele amintite, iar în locul criteriului competenței profesionale ar urma să fie aplicat criteriul statutului de pensionar combinat cu criteriul ambiguu al experienței.

Referitor la această ultimă formă de discriminare relevantă, mai menționăm că și Codul muncii interzice, la art.5 alin.(2), orice discriminare directă sau indirectă față de un salariat, bazată **pe criterii vârstă**.

De asemenea, precizăm că formularea „persoane cu experiență” nu permite identificarea subiecților vizați, dat fiind că nu se prevede niciun element în funcție de care să fie apreciată „experiența”.

Ultimele două forme de discriminare identificate mai sus sunt aplicabile și în privința **art.2**, care cu toate că nu obligă la angajarea de pensionari, reglementează facilități fiscale ce se vor acorda numai dacă societățile comerciale cu capital privat care la finalul ultimului an fiscal

au avut o cifră de afaceri mai mică sau egală cu 5.000.000 lei” angajează pensionari, „cu titlul de consilier pensionar în domeniile de activitate ale societății comerciale respective”.

8. În plus, pe lângă aspectele de neconstituționalitate menționate supra, propunerea legislativă, nefiind redactată într-o manieră de natură să permită înțelegerea, interpretarea și aplicarea soluțiilor normative preconizate, **este susceptibilă să încalce și prevederile art.1 alin.(5) din Constituție.**

Referitor la acest aspect, în Decizia Curții Constituționale nr.22/2016, s-a statuat că **„una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative”**, orice act normativ trebuind **„să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat”** 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”**.

Tot cu privire la normele de tehnică legislativă, Curtea Constituțională, în **Decizia nr.26/2012** a reținut că, deși **„nu au valoare constituțională, (...) prin reglementarea acestora au fost impuse o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară”**.

În concret, sunt încălcate mai multe norme de tehnică legislativă, iar soluțiile conținute sunt necorelate, incomplete sau imprecise.

Astfel, propunerea legislativă, cu toate că este extrem de restrânsă, cuprinzând doar 4 articole, nu respectă prevederile art.36 alin.(1) din Legea nr.24/2000, potrivit căreia, actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc și nici pe cele ale art.8 alin.(4), potrivit căruia, „Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără ... pasaje obscure sau echivoce.” .

8.1. Dintre exprimările necorelate, folosite pentru a desemna aceeași noțiune sau formulările neclare menționăm:

a) referitor la beneficiarii propunerii legislative, în titlu regăsim sintagma „**pensionarilor care își doresc să își continue activitatea în domeniile în care au activat anterior pensionării**”, iar la primul alineat al art.1 (nemarcant) se folosește exprimarea „persoane cu experiență” „din rândul pensionarilor” care ar urma să fie angajate „cu titlul de consilier în domeniile de activitate ale societății comerciale respective”.

La art.2 alin.(1), exprimarea este similară, cu precizarea că persoanele respective vor fi angajate „cu titlul de consilier pensionar”.

b) referitor la noțiunile de „*consilier/consilier pensionar*” (ele însele neclare ca accepțiuni), nu se înțelege dacă aceasta reprezintă o calitate sau o funcție, la art.1 prevăzându-se doar că persoanele vor fi angajate „cu **titlul** de consilier”, iar la art.2 alin.(1) „cu **titlul** de consilier pensionar”.

8.2. Dintre soluțiile normative neclare sau incomplete, le menționăm pe următoarele:

a) nu se înțelege dacă beneficiarii propunerii legislative vor fi toți **pensionarii**, indiferent de tipul de pensie acordat - pentru limită de vârstă, pensia anticipată, de invaliditate sau de urmaș;

b) întrucât expresiei „cu titlul de consilier” nu i se stabilește accepțiunea legală, nu se înțelege ce s-a urmărit prin instituirea „titlului de consilier/consilier pensionar”, ce atribuții ar trebui să presupună o asemenea titulatură și pe cine ar trebui să consilieze respectiva persoană.

În plus, precizăm că nimic nu împiedică un angajator privat să angajeze oricâte persoane dorește în vederea acordării de consiliere în afaceri, însă angajatorul nu poate fi obligat prin lege să fie consiliat în domeniul său de activitate de anumite persoane cu experiență;

c) textul de la art.1 referitor la obligativitatea încheierii unui contract individual de muncă, nu precizează durata contractului, determinată sau nedeterminată, ceea ce înseamnă că ar urma să se aplice prevederile având caracter de regulă ale art.12 alin.(1) din Codul muncii, potrivit căroră, „Contractul individual de muncă se încheie pe durată nedeterminată”;

d) dispoziția referitoare la experiența profesională este ambiguă, nefiind clar ce înseamnă „persoane cu experiență” și dacă această experiență a fost dobândită activând în domeniul (principal) de activitate al societății;

e) la art.3 se stabilește că neîndeplinirea obligațiilor prevăzute de prezenta lege se constată de Inspecția Muncii, fără a fi stabilite sancțiuni pentru încălcarea prevederilor legii.

9. Mai semnalăm și folosirea unor exprimări juridice improprii, precum și a unor texte neconcordante:

a) la art.1 și 2 se folosește sintagma „societăți comerciale”, iar pentru respectarea terminologiei actuale a Legii nr.31/1990 privind societățile, în acord cu terminologia Codului civil și cu prevederile art.77 din Legea nr.76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă, ar fi trebuit folosită sintagma „societăți reglementate de Legea nr.31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare”;

b) la cel de al treilea alineat al art.1 regăsim formularea „paritatea nu poate fi mai mare de un consilier pensionar raportat la un număr de 5 persoane care nu au atins pragul vârstei de pensionare”.

De asemenea, la cel de al patrulea alineat al art.1 este folosită exprimarea „nerespectând paritatea conform prevederilor art.1 - alin (2), lit.a) si lit. b)”;

c) textul de la ultimul alineat al art.1 se regăsește și la art.3, instituindu-se un paralelism legislativ;

d) pentru a fi aplicabile facilitățile fiscale preconizate, din textele de la art.2 rezultă că o societate cu 10 angajați va putea angaja 3 pensionari, iar o societate cu 11-14 angajați va putea angaja doar 2 pensionari.

10. În plus, la art.4, prin stabilirea ca dată a intrării în vigoare aceea a publicării în Monitorul Oficial, sunt încălcate **prevederile art.78 din Constituție**, conform căroră, „*Legea se publică în Monitorul Oficial al României și intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei.*”.


PREȘEDINTE
dr. Dragos LIESCU

București
Nr. 742/29.07.2020