



CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă (b128/06.03.2024), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1288/12.03.2024 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D286/12.03.2024,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, cu completările ulterioare, și al art. 33 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, cu modificările ulterioare,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect modificarea și completarea Legii nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă, în sensul acordării unor facilități pentru angajatori dacă „încadrează în muncă, pe perioadă nedeterminată, cu normă întreagă, cetățeni români cărora le-au încetat raporturile de muncă cu angajatorii străini de pe teritoriul altor state membre ale Uniunii Europene, din motive neimputabile lor, prin concediere”¹, urmărindu-se, conform Expunerii de motive, a se „stimula întoarcerea și rămânerea românilor în țară, prin facilitarea obținerii unui loc de muncă”.

¹ Expimarea folosită în proiect în textul preconizat pentru art. 85² alin. (1)

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. Întrucât propunerea legislativă va avea 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 context precizăm că în considerentele Deciziei nr. 331/2019 Curtea Constituțională 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”*.

4. Precizăm că din cuprinsul **Expunerii de motive** nu reiese că soluțiile preconizate au fost precedate de o temeinică fundamentare, nefiind respectate prevederile art. 6 alin. (1) și art. 13 lit. c) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora **soluțiile** pe care le cuprinde proiectul de act normativ **trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare „cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului”**, respectiv *„proiectul de act normativ trebuie să fie corelat cu reglementările comunitare și cu tratatele internaționale la care România este parte”*.

Astfel, 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, nefiind prezentate, printre altele, insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, referirile la impactul socio-economic sunt fiind restrânse, iar concluziile consultărilor derulate în vederea elaborării prezentei propuneri lipsind.

De asemenea, sub aspectul impactului asupra sistemului juridic, semnalăm absența informațiilor cu privire la asigurarea compatibilității cu reglementările Uniunii Europene în materie, proiectul fiind într-o evidentă conexiune cu normele referitoare la principiul nediscriminării și la principiul liberei circulații a persoanelor în componenta referitoare la libertatea de circulație a lucrătorilor.

5. Analizând fondul reglementărilor preconizate corelativ cu argumentele din Expunerea de motive („Propunem introducerea unui mecanism de stimulare pentru românii care au muncit în diaspora și doresc să revină în România”, „Modificările propuse au rolul de a stimula întoarcerea și rămânerea românilor în țară, prin facilitarea obținerii unui loc de muncă”), observăm că acestea **vizează încurajarea angajării în România a cetățenilor români cărora „le-au încetat raporturile de muncă cu angajatorii străini de pe teritoriul altor state membre ale Uniunii Europene”**.

5.1. Dat fiind că, prin soluția preconizată a se introduce ca **art. 85² alin. (1)** în Legea nr.76/2002, din care decurg celelalte soluții cuprinse în proiect și fără de care acestea din urmă ar deveni inutile, se încalcă prevederi ale dreptului primar al Uniunii Europene cu caracter de principiu, nu mai este necesară analiza altor prevederi constituționale pe care ar fi susceptibile să le încalce (spre exemplu, art. 41 referitor la garantarea dreptului la muncă sau art. 47 alin. (1) referitor la obligația statului de a asigura un nivel de trai cetățenilor săi, în componenta referitoare la protecția socială) și cu atât mai puțin indicarea neconformităților cu exigențele de tehnică legislativă referitoare la forma actelor normative.

Astfel, semnalăm *o dublă încălcare a unor norme de rang constituțional și a unor norme primare din dreptul Uniunii Europene*, ambele categorii vizate gravitând în jurul necesității respectării **principiului nediscriminării** fie pe motiv de cetățenie, fie pe motiv de reședință, locul de muncă ocupat în alt stat presupunând, de principiu, o reședință în acel stat. Dacă avem în vedere lucrătorii transfrontalieri sau diferitele forme de muncă la distanță, cetățenii români aflați în astfel de situații nu mai necesită să fie încurajați să se întoarcă în țară, deoarece în mod normal au reședința obișnuită în România.

5.2. În ceea ce privește prevederile constituționale, sunt incidente cele de la art. 16 alin. (1), care consacră principiul egalității în drepturi a cetățenilor, fără privilegii și fără discriminări, **soluția preconizată** de a sprijini cetățenii români care și-au pierdut din motive neimputabile lor locurile de muncă avute în alt stat membru al Uniunii Europene, **generând discriminarea cetățenilor români care și-au pierdut tot din**

motive neimputabile lor locurile de muncă avute în România, alt stat al Spațiului Economic European, Confederația Elvețiană sau chiar într-un alt stat diferit de acestea.

5.3. Sub aspectul respectării dreptului Uniunii Europene, art. 22 alin. (1) din Legea nr.24/2000, stabilește că soluțiile legislative preconizate prin noua reglementare trebuie să aibă în vedere „prevederile în materie ale Uniunii Europene, asigurând compatibilitatea cu acestea”.

În acest context precizăm că reglementarea unor măsuri naționale cu scopul de a favoriza cetățeni ai statului român pe motivul că se încadrează în România, după ce au fost concediați din motive neimputabile lor de angajatori din alte state ale Uniunii Europene, este discriminatorie față de cetățeni ai altor state ale Uniunii Europene, Spațiului Economic European și Confederației Elvețiene (în ultimele două cazuri, izvoarele de drept al Uniunii Europene nu sunt primare, ci intră în categoria acordurilor internaționale cu țări din afara Uniunii Europene, având însă același caracter obligatoriu pentru România).

Prin urmare, într-o atare situație ne aflăm într-un caz de *discriminare pe motiv de cetățenie*, deoarece la art. 18 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE) se prevede că „în domeniul de aplicare a tratatelor și fără a aduce atingere dispozițiilor speciale pe care le prevede, **se interzice orice discriminare exercitată pe motiv de cetățenie sau naționalitate**”, o reglementare similară regăsindu-se la art. 21 alin. (2) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

În plus, sunt incidente și prevederile art.45 alin. (2) din TFUE care stabilesc faptul că „**Libera circulație implică eliminarea oricărei discriminări pe motiv de cetățenie între lucrătorii statelor membre**, în ceea ce privește încadrarea în muncă, remunerarea și celelalte condiții de muncă”.

În aplicarea art. 46 din TFUE a fost adoptat Regulamentul (UE) nr. 492/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 aprilie 2011 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Uniunii (Text cu relevanță pentru SEE), care la art. 1 alin. (1) prevede că „**Orice resortisant al unui stat membru, indiferent de reședința sa**, are dreptul de acces la o activitate salariată și de a desfășura această activitate pe teritoriul altui stat membru, în conformitate cu actele cu putere de lege și cu actele administrative care reglementează încadrarea în muncă a resortisanților statului respectiv”, clarificând faptul că **interdicția nediscriminării pe motiv de cetățenie o include și pe aceea pe motiv de reședință**.

Discriminarea pe motiv de cetățenie a resortisanților altor state SEE și ai Confederației Elvețiene este interzisă și prin art. 4 din Acordul privind Spațiul Economic European și art. 2 din Acordul dintre Comunitatea Europeană și țările UE și Elveția privind libera circulație a persoanelor.

5.4. Principiul nediscriminării este reglementat chiar și la art. 4 alin. (1) din Legea nr. 76/2002 care prevede că „În aplicarea prevederilor prezentei legi **sunt excluse orice fel de discriminări pe criterii politice, de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, categorie socială, convingeri, sex și vârstă**”, *naționalitatea* având în acest context sensul de legătură generatoare de drepturi și obligații a persoanei fizice, dar și a persoanei juridice cu un anumit stat.

6. Menționăm și faptul că, achiesăm punctului de vedere exprimat de Consiliul Economic și Social, care în avizul său a reținut că: „**inițiativa legislativă introduce un statut privilegiat pentru românii din străinătate** care și-au pierdut locul de muncă, în raport cu șomerii de pe teritoriul României, însă nu instituie obligația acestora de a se înregistra ca șomeri la Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, pentru a putea beneficia de măsura prevăzută. Mai mult, nu este prevăzută nicio interdicție în legătură cu primirea de către aceștia a indemnizației de șomaj de la statul în care și-au pierdut locul de muncă, în timp ce devine angajat în România și beneficiază de subvenție; propunerea legislativă nu dispune de o analiză bugetară temeinică și nu identifică sursele de finanțare pentru o astfel de măsură”.

*

* *

Prin urmare, întrucât aduce atingere mai multor prevederi primare ale dreptului Uniunii Europene, dar și constituționale, introducând discriminări pe motiv de cetățenie și reședință, propunerea legislativă nu poate fi promovată.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE



București

Nr. 363/08.04.2024