



AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind unele măsuri pentru îmbunătățirea exercitării pe teritoriul României a drepturilor conferite în contextul liberei circulații a lucrătorilor în cadrul Uniunii Europene

Analizând propunerea legislativă privind unele măsuri pentru îmbunătățirea exercitării pe teritoriul României a drepturilor conferite în contextul liberei circulații a lucrătorilor în cadrul Uniunii Europene, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B21 din 7.02.2017,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(2) 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 stabilirea unor măsuri în vederea îmbunătățirii exercitării pe teritoriul României a drepturilor conferite în contextul liberei circulații a lucrătorilor în cadrul Uniunii Europene, urmărindu-se transpunerea în legislația internă a *Directivei 2014/54/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014 privind măsurile de facilitare a exercitării drepturilor conferite lucrătorilor în contextul liberei circulații a lucrătorilor*, al cărei termen de transpunere a expirat la data de 21 mai 2016.

Prin obiectul său de reglementare, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor ordinare, iar în aplicarea art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Semnalăm că un proiect de lege cu obiect de reglementare și conținut identic a fost transmis spre avizare Consiliului Legislativ de către Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.245 din 16.11.2016, proiect avizat favorabil cu observații și propuneri prin avizul nr.1161 din 17.11.2016.

Precizăm că respectivul proiect de lege a fost clasat la data de 27.12.2016 prin hotărârea Birourilor Permanente în baza art.63 alin.(5) din Constituție, ca urmare a faptului că nu fusese înscris încă pe ordinea de zi a Parlamentului anterior, neputând astfel să-și continue procedura în noul Parlament.

Menționăm că, prezenta propunerea legislativă a preluat o parte din observațiile și propunerile formulate în avizul sus-menționat.

3. Libera circulație a lucrătorilor este consacrată în articolul 45 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), fiindu-le conferite atât lucrătorilor din Uniune, cât și membrilor familiilor acestora drepturi substanțiale pentru exercitarea acestei libertăți fundamentale, drepturi detaliate în Regulamentul (UE) nr.492/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 aprilie 2011 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Uniunii.

Întrucât la nivelul instituțiilor Uniunii Europene s-a constatat că „exercitarea efectivă a libertății de circulație a lucrătorilor este încă o provocare majoră și, **de foarte multe ori, lucrătorii din Uniune nu își cunosc drepturile la liberă circulație**”, iar „din cauza, printre altele, a poziției lor potențial mai vulnerabile, lucrătorii din Uniune se pot confrunta încă cu restricții sau obstacole nejustificate în calea exercitării dreptului lor la liberă circulație, precum nerecunoașterea calificărilor, discriminare pe motiv de cetățenie și exploatare atunci când se deplasează într-un alt stat membru”, **existând deci „o discrepanță între drept și aplicarea sa în practică”**, s-a decis ca această discrepanță să fie „abordată”¹.

Totodată, „Comisia și-a anunțat intenția de a lua măsuri pentru a facilita libera circulație a cetățenilor UE și a membrilor de familie resortisanți ai unei țări terțe **prin aplicarea cu strictețe a normelor UE, inclusiv privind nediscriminarea, prin promovarea** bunelor practici și a **unei mai bune cunoașteri a normelor UE** pe teren și

¹ Considerentul (5) din preambulul Directivei 2014/54/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014 privind măsurile de facilitare a exercitării drepturilor conferite lucrătorilor în contextul liberei circulații a lucrătorilor.

prin impulsionarea difuzării informațiilor în rândul cetățenilor UE cu privire la drepturile lor în materie de liberă circulație².

În același context, Comisia „a îndemnat statele membre să **amelioreze cunoașterea drepturilor conferite prin dreptul Uniunii în ceea ce privește lupta împotriva discriminării, egalitatea dintre bărbați și femei și libera circulație a lucrătorilor** și să deschidă și să faciliteze accesul cetățenilor Uniunii la posturile din sectorul public, în conformitate cu legislația UE, astfel cum a fost interpretată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene”³.

Dat fiind că „**aplicarea și asigurarea respectării, în mod adecvat și eficient, a articolului 45 din TFUE și a Regulamentului (UE) nr.492/2011, precum și cunoașterea drepturilor constituie elemente esențiale pentru protecția drepturilor și a egalității de tratament ale lucrătorilor din Uniune și ale membrilor familiilor lor, în timp ce o aplicare deficientă a normelor menționate diminuează eficacitatea normelor Uniunii aplicabile în acest domeniu și pune în pericol drepturile și protecția lucrătorilor din Uniune și ale membrilor familiilor lor”⁴, precum și pentru alte motive, la propunerea Comisiei a fost adoptată Directiva 2014/54/UE.**

4. Potrivit considerentului (31) din preambulul Directivei 2014/54/UE, obiectivul acesteia este acela de a stabili un cadru general comun de dispoziții, măsuri și mecanisme corespunzătoare, necesare pentru punerea în aplicare, aplicarea și asigurarea respectării în mod mai corect și mai uniform a drepturilor la libera circulație a lucrătorilor conferite prin TFUE și prin Regulamentul (UE) nr.492/2011.

Același cadru general comun ar trebui să asigure și reglementările interne de transpunere a prevederilor directivei, însă în urma analizei, se constată că obiectivul stabilit de Directiva 2014/54/UE nu este atins prin prezenta propunere legislativă.

Semnalăm că, deși potrivit mențiunii din final referitoare la transpunere, prezentul proiect „asigură transpunerea Directivei 2014/54/UE” (probabil integrală), unele dintre soluțiile preconizate (la unele alineate ale art.3, 4 și 6) cuprind doar trimiteri generale la alte

² Considerentul (7) din preambulul Directivei 2014/54/UE

³ Considerentul (8) din preambulul Directivei 2014/54/UE.

⁴ Considerentul (9) din preambulul Directivei 2014/54/UE.

dispoziții legale (un singur act normativ este menționat explicit, Ordonanța Guvernului nr.137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare), iar altele nu transpun corect prevederi ale directivei (unele alineate ale art.3-6).

5. În dreptul intern există în prezent, dispoziții referitoare la problematica asigurării liberei circulații a lucrătorilor pe teritoriul României și la principiul nediscriminării pe motiv de cetățenie, dispoziții cuprinse în diferite acte normative, dintre care menționăm următoarele:

- Ordonanța de urgență a Guvernului nr.102/2005 privind libera circulație pe teritoriul României a cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene și Spațiului Economic European, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

- Ordonanța Guvernului nr.137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare;

- Legea nr.53/2003 - Codul muncii;

- Legea asistenței sociale nr.292/2011;

- Legea nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă;

- Legea nr.61/1993 privind alocația de stat pentru copii;

- Hotărârea Guvernului nr.1194/2001 privind organizarea și funcționarea Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării.

Drept urmare, existând o serie de dispoziții interne în vigoare ce asigură protecția lucrătorilor care își exercită dreptul la liberă circulație în cadrul Uniunii Europene, precum și a membrilor lor de familie, dispoziții la care face referire Directiva 2014/54/UE, nu este necesară reluarea acestora într-un nou proiect de act normativ, ci proiectul ar trebui să cuprindă doar prevederile noi și pe cele care stabilesc cadrul general al problematicii vizate, asigurându-se respectarea prevederilor art.16 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la **evitarea paralelismului în reglementare**.

Semnalăm totodată că transpunerea defectuoasă a unei directive este echivalentă cu lipsa acesteia, constituind tot o încălcare a dreptului Uniunii Europene, ce poate fi sancționată potrivit prevederilor art.258 și 260 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

În aceste condiții sugerăm ca propunerea legislativă să fie reanalizată, urmând a fi transformată într-un proiect de act normativ de modificare și completare care să cuprindă:

a) introducerea mențiunilor referitoare la transpunere, în cazul actelor normative deja existente care sunt considerate transpuneri ale anumitor norme din directivă, cu identificarea punctuală a fiecărei norme transpuse;

b) modificarea și completarea principalelor acte normative vizând combaterea discriminării - Ordonanța Guvernului nr.137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare și Hotărârea Guvernului nr.1194/2001 privind organizarea și funcționarea Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării – întrucât cea mai mare parte a prezentului proiect privește aspecte referitoare la nediscriminare și la stabilirea de atribuții și obligații pentru Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării (autoritatea de stat în domeniul discriminării, autonomă, cu personalitate juridică, aflată sub control parlamentar și, totodată, garant al respectării și aplicării principiului nediscriminării, în conformitate cu legislația internă în vigoare și cu documentele internaționale la care România este parte⁵);

c) dispoziții de sine-stătătoare care nu se încadrează la situațiile de la literele precedente.

6. La art.1 alin.(1), este necesară redarea denumirii corecte a tratatului invocat, astfel: „... din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene”.

Totodată, semnalăm că la orice menționare ulterioară în text a regulamentului invocat, se va face trimitere la „Regulamentul (UE) nr.492/2011. Observația este valabilă și pentru art.2 alin.(2) din proiect.

La **alin.(2)**, precizăm că noțiunea de *salarizat* nu este echivalentă cu noțiunea de *lucrător* din dreptul Uniunii Europene, ultima fiind folosită ca atare atât în dreptul primar al Uniunii Europene – art.45 și următoarele din TFUE -, cât și în Regulamentul (UE) nr.492/2011, și beneficiind de o **accepțiune distinctă proprie dreptului Uniunii Europene** ce nu poate fi lăsată la latitudinea legislațiilor naționale, așa

⁵ Art.16 din Ordonanța Guvernului nr.137/2000

cum a statuat și Curtea de Justiție a Uniunii Europene, cu foarte multe ocazii⁶.

Drept consecință, termenul „salariați” va fi înlocuit prin termenul „lucrători”. Observația este valabilă pentru toate situațiile ulterioare.

Totodată, pentru o exprimare consacrată, cuvântul „menționate” din sintagma „drepturile menționate la alin.(1)” va fi înlocuit prin cuvântul „prevăzute”, observație valabilă pentru toate situațiile similare.

La **alin.(3)**, în finalul textului, pentru o completă informare juridică asupra actului normativ din norma de trimitere, după cuvântul „republicată” va fi introdusă sintagma „**cu modificările și completările ulterioare**”.

7. La **art.2 alin.(1)**, semnalăm inconsecvența terminologică referitoare la noțiunea de *lucrător*. În acest sens avem în vedere partea introductivă și lit.b), d) și g), unde se folosește termenul „salariați”.

Totodată, literele alfabetului care identifică enumerările trebuie marcate cu paranteză doar pe partea dreaptă.

La **alin.(3)**, deoarece proiectul are o singură anexă, apartenența acesteia se va exprima la prima menționare în text, prin introducerea sintagmei „**care face parte integrantă din prezenta lege**” după cuvântul „anexa”.

8. La **art.3 alin.(1)**, cu referire la Ordonanța Guvernului nr.137/2000, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, sugerăm eliminare, din finalul textului a sintagmei „denumită în continuare Ordonanța Guvernului nr.137/2000 ” ca nefiind necesară.

Totodată, pentru rigoare normativă, trimiterile ulterioare la actul normativ respectiv trebuie să se realizeze sub forma „**Ordonanța Guvernului nr.137/2000 republicată**”.

La **alin.(4)** nu se asigură corecta transpunere a art.3 alin.(2) din directivă, neînțelegându-se ce se vizează prin formularea „care, în temeiul legislației naționale ...au un interes legitim”.

La **alin.(6)**, prin folosirea expresiei „statutele proprii” nu se transpune corect art.3 alin.(3) din directivă, unde se folosește expresia, diferită ca sens, si anume „practici naționale”.

⁶ Prima dată în Hotărârea CJCE din 19 martie 1964, *Mrs. M.K.H. Hoekstra (născută Unger)/Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten*, cauza 75/63 (Rec.1964,p.347).

Totodată, la **alin.(6) și (7)**, pentru rigoarea exprimării, sugerăm ca normele să debuteze, astfel: „**Prevederile alin.(4)**”.

9. La **art.4 alin.(2)**, pentru precizia normei de trimitere, sugerăm înlocuirea sintagmei „domeniile menționate la art.2” cu sintagma „domeniile **prevăzute la art.2 alin.(1)**”.

La **alin.(4)-(7)** nu sunt transpuse corect prevederile art.4 alin.(5) din directivă, deoarece nu se prevede nicio formă concretă de cooperare sau măsură administrativă de cooperare, textele propuse având doar caracter declarativ.

10. La **art.6**, nu se înțelege care sunt competențele vizate, formularea „prevăzute de lege” (care apare atât în alin.(1) cât și în alin.(2)) având caracter general și ambiguu.

Totodată, art.6 din directivă referitor la *accesul la informații și difuzarea acestora* este incomplet transpus prin art.6 al propunerii, textul directivei vizând mai multe aspecte.

La **alin.(1)**, pentru identificarea corectă a persoanelor la care se face referire, sugerăm înlocuirea expresiei „*în atenția persoanelor interesate*” cu expresia „*în atenția lucrătorilor din Uniune și a membrilor familiilor lor*”.

De asemenea, semnalăm inițiatorilor că potrivit art.6 alin.(2) din Directiva 2014/54/UE, informațiile la care se face referire în cuprinsul art.6 din proiect „*ar trebui să fie ușor accesibile și prin intermediul portalurilor Europa ta și EURES*”.

11. La **art.7**, semnalăm că nu sunt transpuse prevederile art.4 alin.(2) lit.a), potrivit cărora statele membre au obligația de a se asigura că în sfera de competență a organismelor prevăzute la alin.(1) intră **furnizarea sau asigurarea furnizării de asistență juridică independentă și/sau alte tipuri de asistență pentru lucrătorii din Uniune și membrii familiilor lor**.

Întrucât **art.7** prevede înființarea unui compartiment cu atribuții specifice în cadrul Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării ce va avea drept consecință suplimentarea cu 3 locuri a numărului total de posturi alocat respectivei autorități, această modificare trebuie să fie reflectată și în actul de constituire al Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării, respectiv Ordonanța Guvernului nr.137/2000, fie în cuprinsul prezentului proiect prin introducerea unui articol distinct, fie prin intervenție directă asupra actului normativ menționat.

12. Având în vedere că apartenența anexei la proiect se prevede în cuprinsul art.2 alin.(3), **art.8** va fi eliminat.

13. La **mențiunea privind transpunerea normelor Uniunii Europene**, este necesară specificarea **secțiunilor/articolelor/paragrafelor**, după caz, din directiva vizată, preluate în cadrul proiectului, precum și **redarea coordonatelor de publicare a Jurnalului Oficial în care s-a asigurat publicarea directivei**, conform normelor de tehnică legislativă prevăzute de art.45 al Legii nr.24/2000, republicată, astfel: „Prezenta lege asigură transpunerea art..... din Directiva 2014/54/UE, publicată în **Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JOUE)**, seria L, nr.128 din 30 aprilie 2014.

14. La **anexă**, pentru respectarea uzanțelor normative, aceasta va fi prezentată în mod distinct de proiect, urmând ca indicarea cuvântului „anexă” să se poziționeze în partea dreaptă sus a paginii astfel:

„Anexă”

Lista instituțiilor cu atribuții la nivel național în domeniile prevăzute la art.2

1. Ministerul Muncii și Justiției Sociale

2.”.


PREȘEDINTE
dr. Dragoș ILIESCU

București

Nr. 76/15.02.2017

O.G. nr. 137/2000

M. Of. nr. 431/2 sep. 2000

Ordonanță privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare

aprobată cu modificări și completări L. nr. 48/2002
prin

M. Of. nr. 69/31 ian. 2002

Notă: v. D.C.C. nr. 818/2008 - M. Of. nr. 537/16 iul. 2008 (art. 1, art. 2 alin. (3) și art. 27 alin. (1)); D.C.C. nr. 819/2008 - M. Of. nr. 537/16 iul. 2008 (art. 1, art. 2 alin. (3) și art. 27 alin. (1)); D.C.C. nr. 820/2008 - M. Of. nr. 537/16 iul. 2008 (art. 1, art. 2 alin. (3) și art. 27 alin. (1)); D.C.C. nr. 821/2008 - M. Of. nr. 537/16 iul. 2008 (art. 1, art. 2 alin. (3) și art. 27 alin. (1)); D.C.C. nr. 997/2008 - M. Of. nr. 774/18 nov. 2008 (art. 20 alin. (3)); D.C.C. nr. 1325/2008 - M. Of. nr. 872/23 dec. 2008 (în măsura în care din acestea se desprinde înțelesul că instanțele judecătorești au competența să anuleze ori să refuze aplicarea unor acte normative cu putere de lege, considerând că sunt discriminatorii, și să le înlocuiască cu norme create pe cale judiciară sau cu prevederi cuprinse în alte acte normative); Decizia CCJ nr. 2/2015- M.Of. nr. 201/26 mar. 2015 (art. 2 raportat la art. 1 alin. (2) lit. e) pct. (i) și alin. (3) și ale art. 27)

**1 republicare cu
renumerotare**

M. Of. nr. 166/7 mar. 2014

**Ordonanță privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor
de discriminare**

Hotărâre privind organizarea și funcționarea Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării

- | | | | | |
|------|-----------------|--------------------|-----------------------------|--|
| 1 | modificări prin | H.G. nr. 1514/2002 | M. Of. nr. 963/28 dec. 2002 | <i>modifică art.3, art.5 alin. (8), art.7 alin. (2) și alin. (3), art.8 alin. (1), art.9 alin. (2); introduce alin. (4) și (5) la art.1, lit. h_1) și h_2) la art.2 alin. (1), lit. f) la art. 6 alin. (1); abrogă art. 8 alin. (4), anexa; înlocuiește sintagma „președintele Colegiului director” cu sintagma „președintele Consiliului”</i> |
|
 | | | | |
| 2 | modificări prin | H.G. nr. 1279/2003 | M. Of. nr. 805/14 nov. 2003 | <i>modifică art. 2 alin. (1) lit. a), i) și j); introduce lit. m), n), o), p), q) și r) la art. 2 alin. (1)</i> |

O.U.G. nr. 102/2005

M. Of. nr. 646/21 iul. 2005

Ordonanță de urgență privind libera circulație pe teritoriul României a cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene, Spațiului Economic European și a cetățenilor Confederației Elvețiene

aprobată cu modificări și completări L. nr. 260/2005
prin

M. Of. nr. 900/7 oct. 2005

1 republicare cu
renumerotare

M. Of. nr. 774/2 nov. 2011

Ordonanță de urgență privind libera circulație pe teritoriul României a cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene, Spațiului Economic European și a cetățenilor Confederației Elvețiene

2 modificări prin

L. nr. 187/2012

M. Of. nr. 757/12 nov. 2012

Lege pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal

abrogă, la data de 1 februarie 2014, art. 34-36

Decizia ICCJ nr. 4/2014 - M.Of. nr. 434/13 iun. 2014

3 completat prin

O.U.G. nr. 82/2012

M. Of. nr. 838/12 dec. 2012

introduce art. 41_1 - 41_4

Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative privind evidența persoanelor, actele de identitate ale cetățenilor români, precum și actele de rezidență ale cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene și Spațiului Economic European rezidenți în România

aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 235/2013

M. Of. nr. 442/19 iul. 2013

4 modificări prin

L. nr. 235/2013

M. Of. nr. 442/19 iul. 2013

Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 82/2012 pentru modificarea și completarea unor acte normative privind evidența persoanelor, actele de identitate ale cetățenilor români, precum și actele de rezidență ale cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene și Spațiului Economic European rezidenți în România

*modifică art. 41_1 alin. (2) și (5), art. 41_1 alin. (6) lit. c), art. 41_1 alin. (9), art. 41_2, art. 41_3 alin. (2), (4) și (5), art. 41_3 alin. (6);
introduce alin. (5_1) la art. 41_3*