

## DECIZIA nr.850 din 25 noiembrie 2020

### referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea Legii nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă

#### Nepublicată

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Daniel-Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Patricia Marilena Ionea	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea Legii nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă, obiecție formulată de un număr de 74 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal.

2. Obiecția de neconstituționalitate, formulată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și al art.15 alin.(1) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.6376 din 16 octombrie 2020 și constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.1796A/2020. La sesizare a fost anexată Legea pentru modificarea Legii nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, autorii acesteia susțin că, atât prin conținutul normativ, cât și prin modul în care a fost adoptată, legea supusă analizei de constituționalitate încalcă prevederile constituționale ale art.1 alin.(3), ale art.111 alin.(1) și ale art.138 alin.(5).

4. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate raportată la prevederile art.1 alin.(3) din Constituție, autorii sesizării arată, în esență, că prin dispozițiile legii criticate se modifică valoarea indicatorului social de referință (denumit în continuare *ISR*), în sensul majorării acesteia. Așa cum a sesizat și Consiliul Legislativ prin avizul emis cu privire la Legea pentru modificarea Legii nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă, sunt încălcate normele de tehnică legislativă prin modul deficitar de redactare a inițiativei legislative, întrucât reglementarea unei valori noi a *ISR* în interiorul unui act normativ cu caracter special, respectiv Legea nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă, determină modificarea cuantumului altor prestații sociale care se constituie prin raportare la valoarea *ISR*. Prin urmare, legea criticată încalcă norma de tehnică normativă, deoarece reglementează dincolo de voința exprimată prin expunerea de motive de către inițiatorii acesteia, care au avut în vedere strict modificarea cuantumului indemnizației de șomaj. Mai mult, adoptarea legii generează impredictibilitate, destinatarii normei, organele de aplicare, precum și beneficiarii prestațiilor sociale fiind în imposibilitatea de a determina cuantumul unor prestații sociale stabilite în sumă fixă, dar care se raportează, în construcția lor, la *ISR*. Deși avea obligația, legiuitorul nu a prevăzut nicio normă de corelare a tuturor prestațiilor sociale, inclusiv a celor în cuantum fix cu valoarea actualizată a *ISR* determinată de legea supusă criticii de neconstituționalitate.

5. Autorii obiecției susțin că este încălcată tehnica normativă și din cauza absenței din instrumentul de motivare a unor elemente imperativ cerute de Legea nr.24/2000 cu privire la modul de redactare a expunerii de motive, anume impactul financiar asupra bugetului general consolidat, impactul asupra sistemului juridic, precum și consultările derulate, și invocă, în acest sens, prevederile art.31 alin.(1) din Legea nr.24/2000. Arată că din expunerea de motive nu rezultă efectuarea unui studiu privind impactul financiar asupra bugetului de stat și nici realizarea de consultări cu autoritățile publice ori cu asociațiile sindicale sau patronale și nici esența recomandărilor primite. De asemenea, nu este specificat impactul asupra sistemului juridic, întrucât nu se precizează modul în care modificarea *ISR* se răsfrânge asupra celorlalte acte normative în care se face trimitere la acest indicator (de exemplu,

Legea asistenței sociale nr.292/2011, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr.416/2001 privind venitul minim garantat, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr.277/2010 privind alocația pentru susținerea familiei, republicată). În consecință, autorii excepției apreciază că nerespectarea art.3 alin.(l) și a art.31 alin.(l) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative determină încălcarea principiului securității juridice dedus dispozițiilor art.l alin.(3) din Constituția României.

6. Referitor la critica adusă Legii pentru modificarea Legii nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă în raport cu prevederile art.111 alin.(1) și ale art.138 alin.(5) din Constituție, în sesizarea formulată de deputații aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal se arată că legea supusă criticii de neconstituționalitate a fost adoptată în absența analizei obligatorii asupra impactului financiar al soluțiilor legislative. Modificarea, prin creșterea, a valorii ISR generează cheltuieli bugetare ample, însă legiuitorul nu a indicat sursa de finanțare a acestor cheltuieli. Mai mult, deși are obligația legală, conform art.15 din Legea nr.69/2010, de a solicita Guvernului întocmirea unei fișe financiare referitoare la impactul bugetar al normelor propuse prin inițiativa legislativă, Parlamentul a ignorat această obligație. În susținerea acestei critici de neconstituționalitate, autorii sesizării invocă jurisprudența în materie a Curții Constituționale și concluzionează că, prin procedura de adoptare a Legii pentru modificarea Legii nr.76 /2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă, Parlamentul a nesocotit atât dispozițiile constituționale ale art.111 alin.(1) și ale art.138 alin.(5), cât și dispozițiile art.15 alin.(1) și (2) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice și ale art.15 alin.(1) lit.a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010.

7. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992, sesizarea a fost transmisă președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a-și formula punctele de vedere asupra sesizării de neconstituționalitate.

8. **Președintele Camerei Deputaților** a trimis punctul său de vedere prin Adresa nr.2/6972 din 9 noiembrie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.7041 din 10 noiembrie 2020, prin care apreciază că sunt neîntemeiate criticile de neconstituționalitate aduse Legii pentru modificarea Legii nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă. Astfel, cu privire la susținerea referitoare la încălcarea dispozițiilor Legii nr.24/2000, invocând prevederile art.2 alin.(3) din Legea nr.47/1992, arată că instanța de contencios constituțional nu se pronunță asupra aplicării *in concreto* a normelor privind structura actului normativ sau a condițiilor de fond pentru modificarea și completarea actelor normative. Cât privește claritatea și predictibilitatea legii, amintește că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, este dificil de redactat legi de o precizie totală, iar o anumită suplețe ar fi de dorit, suplețe care să nu afecteze fluenta, inteligibilitatea, predictibilitatea legii, fapt care se reflectă și în forma adoptată a legii supuse controlului de constituționalitate, în sensul în care se dorește schimbarea modalității de raportare, având în vedere diferența majoră dintre valoarea ISR și valoarea salariului minim lunar brut pe țară garantat în plată.

9. Cu privire la pretinsa încălcare a dispozițiilor art.111 alin.(1) și ale art.138 alin.(5) din Constituție, președintele Camerei Deputaților amintește că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, nu deputatul sau senatorul trebuie să întocmească fișa financiară, ci Guvernul. Netransmiterea fișei financiare în termenul legal de către autoritatea publică căreia îi incumbă obligația de a întocmi acest document nu poate constitui un impediment în continuarea procedurii de legiferare.

10. Cât privește critica potrivit căreia legea supusă controlului de constituționalitate nu stabilește sursa de finanțare, arată că la Comisia pentru muncă și protecție socială a fost depusă Adresa cu nr.78031/2020 din 29 septembrie 2020 a Ministerului de Finanțe, cu privire la modificările preconizate de adoptarea acestei legi. Ca urmare, președintele Camerei Deputaților consideră că a fost îndeplinită cerința de a solicita Guvernului să se pronunțe asupra modificărilor aduse, Comisia pentru muncă din Camera Deputaților făcând cunoscute modificările pe care intenționează să le propună pentru modificarea Legii nr.76/2002. În același sens, arată că legiuitorul constituant nu reglementează existența unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci are în vedere îndeplinirea unei condiții prealabile, și anume previzionarea, respectiv anticiparea cheltuielilor în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat, pentru a putea fi acoperite în mod cert în cursul anului bugetar, astfel că la adoptarea legii nu se poate trage concluzia că s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv.

11. **Guvernul** a trimis punctul său de vedere prin Adresa nr.5/5480/2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.7518 din 23 noiembrie 2020, prin care apreciază că obiecția de neconstituționalitate este întemeiată. Astfel, cu privire la criticile de neconstituționalitate formulate în raport cu prevederile art.1 alin.(3) din Constituție, invocă cele reținute de Curtea Constituțională prin Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012 cu privire la cerințele de claritate și predictibilitate a legii. De asemenea, consideră că este întemeiată critica și pentru că există o lipsă de corelare între intenția de

reglementare a inițiatorului cu ansamblul efectelor și consecințelor pe care ar urma să le producă actul normativ, întrucât acesta a avut în vedere modificarea ISR strict din perspectiva indemnizației de șomaj, fără a avea în vedere, a analiza și a dezbate efectele și consecințele modificării legislative față de celelalte prestații sociale, dar care se vor produce *ope legis*.

12. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate extrinsecă a dispozițiilor Legii pentru modificarea Legii nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă, prin raportare la art.111 alin.(1) și art.138 alin.(5) din Constituție, Guvernul arată că, la data de 18 august 2020, prin Adresa nr.6967 din 18 august 2020, a înaintat secretarului general al Camerei Deputaților doar punctul de vedere, întrucât Senatul, prin Adresa din 12 mai 2020, a solicitat Guvernului exclusiv acest punct de vedere, nu și fișa financiară. Invocând cele reținute de Curtea Constituțională prin Decizia nr.58 din 12 februarie 2020, apreciază că procedura solicitării informării prevăzută de art.111 alin.(1) din Constituție nu a fost respectată, astfel cum rezultă din analiza derulării procedurii legislative a Legii pentru modificarea Legii nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă (PL-x nr.453/2020) de la Camera Deputaților, pentru faptul că Parlamentul nu a transmis o nouă solicitare Guvernului în contextul modificărilor aduse inițiativei legislative în Camera decizională. Astfel, din analiza documentelor aflate la dosarul electronic al propunerii legislative, reiese că solicitarea informării întemeiate pe art.111 alin.(1) din Constituție a fost transmisă Guvernului doar de către Senat, or, în Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, s-au produs mai multe modificări de substanță în raport cu care nu a fost reluată obligativitatea solicitării informării prevăzute de Constituție. Or, neprocedând astfel, Guvernul consideră că devin incidente *mutatis mutandis* considerentele deciziei Curții Constituționale indicate anterior, referitoare la efectele fișei financiare, în sensul în care, în lipsa unei informări reactualizate, procedura transparență ca fiind respectată doar pe jumătate, iar legea, ca adoptată în lipsa tuturor informațiilor necesare.

13. Totodată, Guvernul arată că, întrucât cheltuielile preconizate prin Legea pentru modificarea Legii nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă criticată grevează asupra bugetului de stat, adoptarea lor ar fi fost posibilă doar după stabilirea sursei de finanțare în condițiile Legii fundamentale și după solicitarea fișei financiare de la Guvern. În măsura în care nu s-a solicitat fișa financiară conform art.15 alin.(3) din Legea nr.500/2002, legea supusă controlului de constituționalitate aduce atingere dispozițiilor art.138 alin.(5) din Constituția României.

14. **Președintele Senatului** nu a transmis Curții Constituționale punctul de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

#### CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Camerei Deputaților și Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

15. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, 10, 15 și 18 din Legea nr.47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

16. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie dispozițiile Legii pentru modificarea Legii nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă, potrivit cărora:

„*Articol unic. – Legea nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.103 din 6 februarie 2002, cu modificările și completările ulterioare, se modifică după cum urmează:*

1. *Articolul 33 se modifică și va avea următorul cuprins:*

«*Art.33<sup>1</sup>. – (1) Valoarea indicatorului social de referință este de 500 lei.*

(2) *Valoarea indicatorului social de referință crește anual până la atingerea valorii de 1200 de lei, după cum urmează:*

a) *la data de 1 ianuarie 2021 – 780 lei;*

b) *la data de 1 ianuarie 2022 – 990 lei;*

c) *la data de 1 ianuarie 2023 – 1.200 lei.»*

2. *La articolul 127, alineatul (2) se modifică și va avea următorul cuprins:*

«(2) *Începând cu data de 1 ianuarie 2024, valoarea indicatorului social de referință se modifică anual, prin legea bugetului de stat, în funcție de indicii de creștere a prețurilor de consum prognozate pe an/an anterior.»*”

17. Autorii sesizării consideră că, atât prin conținutul normativ, cât și prin modul în care a fost adoptată, legea supusă analizei de constituționalitate încalcă următoarele prevederi din Constituție:

art.1 alin.(3) referitor la statul român, art.111 alin.(1) privind informarea Parlamentului, precum și art.138 alin.(5). De asemenea, invocă și dispozițiile următoarelor acte normative:

- Art.15 alin.(1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.597 din 13 august 2002: „(1) În cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative/măsuri/politici a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, se va întocmi o fișă financiară, care va respecta condițiile prevăzute de Legea nr.69/2010. În această fișă se înscriu efectele financiare asupra bugetului general consolidat, care trebuie să aibă în vedere:

a) schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani;

b) estimări privind eșalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor;

c) măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar.

(2) În cazul propunerilor legislative, Guvernul va transmite Camerei Deputaților sau Senatului, după caz, fișa financiară prevăzută la alin.(1), în termen de 45 de zile de la data primirii solicitării.”

- Art.15 alin.(1) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.330 din 14 mai 2015: „(1) În cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația să prezinte:

a) fișa financiară prevăzută la art.15 din Legea nr.500/2002, cu modificările și completările ulterioare, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată;”;

- Art.3 alin.(1) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010: „(1)Normele de tehnică legislativă sunt obligatorii la elaborarea proiectelor de lege de către Guvern și a propunerilor legislative aparținând deputaților, senatorilor sau cetățenilor, în cadrul exercitării dreptului la inițiativă legislativă, la elaborarea și adoptarea ordonanțelor și hotărârilor Guvernului, precum și la elaborarea și adoptarea actelor normative ale celorlalte autorități cu asemenea atribuții.”

- Art.31 din Legea nr.24/2000: „(1)Instrumentul de prezentare și motivare include conținutul evaluării impactului actelor normative, cuprinzând următoarele secțiuni:

a) motivul emiterii actului normativ - cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect. Pentru ordonanțele de urgență vor fi prezentate distinct elementele obiective ale situației extraordinare care impune reglementarea imediată, nefiind suficientă utilizarea procedurii parlamentare de urgență, precum și eventualele consecințe care s-ar produce în lipsa luării măsurilor legislative propuse;

b) impactul socioeconomic - efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra mediului înconjurător, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor;

c) impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri;

d) impactul asupra sistemului juridic - implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare; compatibilitatea cu reglementările comunitare în materie, determinarea exactă a acestora și, dacă este cazul, măsurile viitoare de armonizare care se impun; deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene și alte documente relevante pentru transpunerea sau implementarea prevederilor legale respective; implicațiile asupra legislației interne, în cazul ratificării sau aprobării unor tratate ori acorduri internaționale, precum și măsurile de adaptare necesare; preocupările în materie de armonizare legislativă;

e) consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, esența recomandărilor primite;

f) activitățile de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ;

g) măsurile de implementare - modificările instituționale și funcționale la nivelul administrației publice centrale și locale.

(2) În situația în care reglementarea propusă se elaborează în executarea unui act normativ, motivarea trebuie să cuprindă referiri la actul pe baza și în executarea căruia se emite.

(3) Forma finală a instrumentelor de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative trebuie să cuprindă referiri la avizul Consiliului Legislativ și, după caz, al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, Curții de Conturi sau Consiliului Economic și Social.”

18. În vederea soluționării prezentei obiecții de neconstituționalitate, Curtea va proceda la verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a acesteia, prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, sub aspectul titularilor dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, iar cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează a fi cercetate în ordinea menționată, constatarea neîndeplinirii uneia având efecte dirimante și făcând inutilă analiza celorlalte condiții (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.223 din 13 martie 2018, paragraful70, sau Decizia nr.385 din 5 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.488 din 13 iunie 2018, paragraful32).

19. Referitor la *titularul dreptului de sesizare*, prezenta obiecție de neconstituționalitate a fost formulată de un număr de 74 de deputați aparținând grupului parlamentar al Partidului Național Liberal, care, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și al art.15 alin.(1) din Legea nr.47/1992, au dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*, fiind, așadar, îndeplinită această primă condiție de admisibilitate.

20. Cu privire la *termenul în care poate fi sesizată instanța de control constituțional*, potrivit art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament. Cu privire la acest aspect, Curtea constată că Legea pentru modificarea Legii nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă a fost adoptată, în procedură ordinară, de Camera Deputaților, Camera decizională, în data de 13 octombrie 2020, a fost depusă, în data de 14 octombrie 2020, la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii și apoi trimisă spre promulgare, în data de 19 octombrie 2020. Prezenta sesizare a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 16 octombrie 2020. Într-o atare situație, luând act de faptul că sesizarea de neconstituționalitate a fost formulată în termenul de 20 de zile, prevăzut de art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional.

21. Prin urmare, Curtea Constituțională constată că a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, art.10, art.15 și art.18 din Legea nr.47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

22. Examinând cu prioritate aspectele de neconstituționalitate extrinsecă invocate de autorii excepției, Curtea apreciază că se impune observarea parcursului legislativ al legii supuse controlului de constituționalitate. Astfel, reține că, la data de 6 mai 2020, a fost depusă la Senat propunerea legislativă pentru modificarea Legii nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă. Prin acest document se prevedea o modificare a dispozițiilor art.33<sup>1</sup> din Legea nr.76/2002 ce avea drept rezultat creșterea valorii ISR de la 500 lei la 1200 odată cu intrarea în vigoare a legii. De asemenea, se prevedea modificarea dispozițiilor art.127 alin.(2) din Legea nr.76/2002 referitoare la modalitatea de stabilire periodică a valorii ISR, în sensul că aceasta se modifică anual prin hotărâre a Guvernului, până la data de 31 ianuarie a anului curent, în funcție de indicele de creștere a prețurilor de consum prognozat pe an/an anterior.

23. Curtea amintește că, potrivit dispozițiilor art.5 pct.IX din Legea nr.76/2002, cu modificările și completările ulterioare, *„indicatorul social de referință al asigurărilor pentru șoma și stimulării ocupării forței de muncă, denumit în continuare indicator social de referință, reprezintă unitatea exprimată în lei la nivelul căreia se raportează prestațiile bănești suportate din bugetul asigurărilor pentru șomaj, acordate atât în vederea asigurării protecției persoanelor în cadrul sistemului asigurărilor pentru șomaj, cât și în vederea stimulării anumitor categorii de persoane pentru a se încadra în muncă, precum și a angajatorilor pentru a încadra în muncă persoane în căutarea unui loc de muncă.”* Prin urmare, Curtea constată că o creștere a valorii ISR atrage o creștere a cheltuielilor suportate din bugetul asigurărilor de șomaj.

24. La data de 12 mai 2020, președintele Senatului a trimis Guvernului propunerea legislativă pentru modificarea Legii nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă, în vederea comunicării punctului de vedere, în conformitate cu prevederile art.111 din Constituție. La data de 21 iulie 2020, Senatul a adoptat legea în forma propusă de inițiatori, aceasta fiind transmisă Camerei Deputaților pentru dezbatere, în calitate de Cameră decizională. Ulterior, prin Adresa cu numărul 1196 din 7 iulie 2020, Guvernul a trimis punctul său de vedere negativ

asupra propunerii legislative. Curtea constată că punctul de vedere trimis de Guvern a vizat legea în forma adoptată de Senat și că, în procesul legislativ desfășurat în Camera decizională, legea analizată a fost modificată. Astfel, în urma acestor modificări, creșterea valorii ISR urmează să aibă loc succesiv, începând cu 1 ianuarie 2021, fără a mai fi afectate prevederile bugetare pe anul 2020.

25. Critica autorilor sesizării raportată la prevederile art.111 alin.(1) și ale art.138 alin.(5) din Constituție vizează neîndeplinirea obligației inițiatorilor de a indica sursa de finanțare, respectiv faptul că nu a fost solicitată Guvernului fișa financiară care trebuia să însoțească expunerea de motive a legii.

26. Cu privire la această critică, Curtea reține că, așa cum a statuat în jurisprudența sa, obligativitatea indicării sursei de finanțare pentru aprobarea cheltuielilor bugetare, ce derivă din prevederile constituționale ale art.138 alin.(5), constituie un aspect distinct de cel al lipsei fondurilor pentru susținerea finanțării din punct de vedere bugetar. Astfel, prin Decizia nr.1093 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.711 din 20 octombrie 2008, Curtea Constituțională a reținut că stabilirea sursei de finanțare și insuficiența resurselor financiare din sursa astfel stabilită sunt două aspecte diferite: primul aspect este legat de imperativele art.138 alin.(5) din Constituție, iar al doilea nu are caracter constituțional, fiind o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern. Art.138 alin.(5) din Constituție impune stabilirea concomitentă atât a alocației bugetare, ce are semnificația unei cheltuieli, cât și a sursei de finanțare, ce are semnificația venitului necesar pentru suportarea acesteia, spre a evita consecințele negative, pe plan economic și social, ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire (a se vedea Decizia nr.36 din 2 aprilie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.75 din 11 aprilie 1996). Așadar, norma constituțională nu se referă la existența *in concreto* a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul ca acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat, pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar.

27. Prin Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.160 din 2 martie 2016, paragraful 58, Curtea a reținut că, întrucât „nu are competența să se pronunțe cu privire la caracterul suficient al resurselor financiare, rezultă că aceasta are doar competența de a verifica, prin raportare la art.138 alin.(5) din Constituție, dacă pentru realizarea cheltuielii bugetare a fost indicată sursa de finanțare”. Or, această verificare se poate realiza doar prin raportare la prevederile legale cuprinse în art.15 alin.(1) și (2) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice și în art.15 alin.(1) lit.a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, care stabilesc obligația de întocmire a fișei financiare și care îi conferă acesteia un caracter complex, dat de efectele financiare asupra bugetului general consolidat. Aceasta trebuie să cuprindă, potrivit legii, schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani; estimări privind eșalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor; măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar.

28. În ceea ce privește incidența dispozițiilor care impun solicitarea fișei financiare, Curtea reține că, atâta vreme cât dispozițiile legale generează impact financiar asupra bugetului de stat, obligația solicitării fișei financiare incumbă tuturor inițiatorilor, în temeiul art.15 alin.(1) lit.a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, potrivit căroră „În cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația să prezinte: a) fișa financiară prevăzută la art. 15 din Legea nr.500/2002 [...]”, iar dacă acestea sunt rezultatul unor amendamente admise în cadrul procedurii legislative, prima Cameră sesizată sau Camera decizională, după caz, are obligația de a solicita fișa financiară (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.764 din 18 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.163 din 9 martie 2015).

29. Apoi, Curtea reamintește faptul că nu deputatul sau senatorul trebuie să întocmească fișa financiară, ci Guvernul, art.15 alin.(2) din Legea nr.500/2002 stabilind expres că „În cazul propunerilor legislative, Guvernul va transmite Camerei Deputaților sau Senatului, după caz, fișa financiară prevăzută la alin.(1), în termen de 45 de zile de la data primirii solicitării”. Prin urmare, pentru a respecta procedura constituțională de adoptare a unui act normativ care implică o cheltuială bugetară, este suficient ca inițiatorii actului normativ să facă dovada că, în temeiul dispozițiilor legale anterior menționate, au solicitat Guvernului fișa financiară. Netransmiterea fișei financiare în termenul legal de către autoritatea publică care are obligația de a întocmi acest document nu poate constitui un impediment în continuarea procedurii de legiferare. Sub acest aspect, prin Decizia nr.767 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.131 din 21 februarie 2017, paragraful 59, Curtea a stabilit că „a ridica această competență a Guvernului la nivel de regulă constituțională implicit admisă de art.138 alin.(5) din Constituție ar echivala cu o condiție potestativă pură în sensul că orice lege ce are implicații bugetare ar putea fi adoptată numai dacă Guvernul a

întocmit și a transmis Parlamentului fișa financiară. Or, dacă Guvernul nu susține inițiativa legislativă/nu este de acord cu ea și, prin urmare, nu transmite fișa financiară, nu poate bloca procesul legislativ printr-o atitudine omisivă.”

30. Un alt aspect vizează faptul că „fișa financiară prevăzută de art.15 alin.(2) din Legea nr.500/2002 nu trebuie confundată cu punctul de vedere emis de Guvern conform art.11 lit.b<sup>1</sup>) din Legea nr.90/2001 [punct de vedere emis ca urmare a solicitării formulate în temeiul art.111 alin.(1) din Constituție, n.r.], cele două documente generate de Guvern având un regim juridic și, implicit, finalități diferite. Prin urmare, atunci când o propunere legislativă are implicații bugetare, Guvernul trebuie să prezinte ambele documente menționate, așadar atât punctul de vedere, cât și fișa financiară” (a se vedea Decizia nr.767 din 14 decembrie 2016, precitată, paragraful 60).

31. Cu privire la efectele pe care le produce lipsa fișei financiare, Curtea a stabilit, de exemplu, prin Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016, precitată, paragraful 59, sau Decizia nr.593 din 14 septembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.886 din 4 noiembrie 2016, paragraful 30, că „în lipsa unei fișe financiare reactualizate la momentul adoptării legii conform art.15 alin.(3) din Legea nr.500/2002, [...] și în lipsa unui dialog real între Guvern și Parlament [...], 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”.

32. În ceea ce privește legea supusă controlului de constituționalitate, Curtea amintește că inițiativa legislativă, așa cum a fost aceasta depusă la Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, a prevăzut o modificare a valorii ISR de la 500 lei la 1200 lei. Această majorare urma să producă efecte odată cu intrarea în vigoare a legii, producând creșteri ale cheltuielilor din bugetul asigurărilor de șomaj pe anul în curs. Prin urmare, inițiatorii aveau obligația constituțională de a solicita fișa financiară.

33. Din analiza procesului legislativ nu reiese că o astfel de solicitare a fost adresată Guvernului și nici nu se constată existența fișei financiare.

34. Ulterior însă, în cadrul procedurii legislative care s-a desfășurat în cadrul Camerei decizionale, respectiv în Camera Deputaților, propunerea legislativă a suferit modificări, prevăzându-se că modificarea valorii ISR se va efectua începând cu 1 ianuarie 2021.

35. Curtea apreciază că, prin modificarea propunerii legislative care ar fi generat un impact asupra bugetului în curs, Camera decizională, acționând în sensul corectării aspectelor de neconstituționalitate extrinsecă a legii dezbătute, a acoperit viciul de neconstituționalitate constând în lipsa fișei financiare. În acest sens, Curtea amintește că, potrivit celor statuate în jurisprudența sa, art.138 alin.(5) din Constituție se referă la caracterul obiectiv și efectiv al sursei de finanțare și operează cu elemente de certitudine și previzibilitate bugetară; acest text constituțional nu se referă la existența *in concreto* a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul ca acea cheltuială **să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar** ( a se vedea, în acest sens, Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016, precitată, sau Decizia nr.620 din 13 octombrie 2016, publicată în Monitorul oficial al României, Partea I, nr.1028 din 21 decembrie 2016, paragraful 16). Or, Curtea constată că, la momentul adoptării legii supuse controlului de constituționalitate de Camera Deputaților și chiar la momentul examinării obiecției de neconstituționalitate, Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2021 nu a fost încă adoptată și nici promulgată, astfel că Guvernul are posibilitatea de a lua în calcul cheltuielile pe care modificările aduse Legii nr.76/2002 le presupun.

36. Prin urmare, Curtea apreciază că aspectul de neconstituționalitate vizând neîndeplinirea obligației constituționale a inițiatorilor legii de a indica sursa de finanțare a cheltuielilor bugetare nu poate fi reținut în ceea ce privește Legea pentru modificarea Legii nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă, în forma adoptată de Camera Deputaților.

37. Analizând, în continuare, critica de neconstituționalitate ce vizează încălcarea principiului securității juridice dedus din prevederile art.I alin.(3) din Constituție, Curtea constată că autorii sesizării invocă nerespectarea cerințelor impuse de art.3 alin.(l) și art.31 alin.(l) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Astfel, aceștia critică redactarea lacunară a expunerii de motive a legii supuse controlului de constituționalitate, respectiv faptul că în conținutul acesteia nu se arată impactul financiar asupra bugetului general consolidat, impactul asupra sistemului juridic și consultările derulate. De asemenea, susțin că legea supusă controlului de constituționalitate reglementează dincolo de voința exprimată prin expunere de motive de către inițiatorii acesteia.

38. În jurisprudența sa, pronunțându-se asupra unor critici de neconstituționalitate similare, Curtea a reținut că nu are competența de a controla modul de redactare a expunerilor de motive ale diverselor legi adoptate. În acest sens, a arătat că expunerea de motive și cu atât mai puțin modul său de redactare nu au consacrat constituțională. Expunerea de motive, prin prisma art.1 alin.(5) din

Constituție, este un document de motivare necesar în cadrul procedurii de adoptare a legilor, însă, odată adoptată legea, rolul său se reduce la facilitarea înțelegerii acesteia. Prin urmare, expunerea de motive a legii nu este decât un instrument al uneia dintre metodele de interpretare consacrate - metoda de interpretare teleologică. Aceasta presupune stabilirea sensului unei dispoziții legale ținându-se seama de finalitatea urmărită de legiuitor la adoptarea actului normativ din care face parte acea dispoziție. Astfel, expunerea de motive este doar un instrument dintre multe altele ale unei metode interpretative. Faptul că aceasta nu este suficient de precisă sau că nu lămurește toate aspectele de conținut ale normei nu duce la concluzia că însăși norma respectivă este neconstituțională pentru acest motiv, ea având doar o funcție de suport în interpretarea normei adoptate. Curtea a mai statuat că un viciu de neconstituționalitate extrinsec al legii nu poate rezulta din chiar modul în care inițiatorul ei și-a motivat proiectul/propunerea legislativă, în condițiile în care rezultatul activității de legiferare este legea adoptată de Parlament. Așadar, controlul de constituționalitate vizează legea, și nu opțiuni, dorințe sau intenții cuprinse în expunerea de motive a legii. Prin urmare, Curtea a concluzionat că nu are competența să cenzureze modul de redactare a expunerii de motive concepute de deputați, senatori sau Guvern, după caz. Prin urmare, nu se poate susține încălcarea art.1 alin.(3) din Constituție ( a se vedea, în acest sens, Decizia nr.238 din 3 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.666 din 28 iulie 2020, paragrafele 36 și următoarele, sau Decizia nr.642 din 24 septembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.976 din 22 octombrie 2020, paragrafele 39 și următoarele).

39. În continuare, examinând dispozițiile Legii pentru modificarea Legii nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă prin prisma criticilor de neconstituționalitate intrinsecă formulate de autorii sesizării, Curtea reține că aceștia invocă o lacună legislativă, respectiv faptul că lipsește „o normă de corelare a tuturor prestațiilor sociale inclusiv a celor în quantum fix cu valoarea actualizată a ISR determinată de legea supusă criticii de neconstituționalitate”. Pentru aceste rațiuni, reglementarea este lipsită de predictibilitate, în opinia autorilor sesizării.

40. Față de această critică, Curtea amintește că dispozițiile de lege criticate reglementează valoarea ISR și modul în care acesta va fi modificat în viitor. Dispozițiile de lege modificate prin legea supusă controlului de constituționalitate, respectiv art.33<sup>1</sup> și art.127 alin.(2) din Legea nr.76/2002, reglementează însă aceleași aspecte. Prin urmare, modul în care autoritățile vor aplica dispozițiile de lege modificate prin actul normativ supus controlului de constituționalitate referitoare la ISR urmează să se facă în același mod în care se realizează în raport cu prevederile actuale ale art.33<sup>1</sup> și art.127 alin.(2) din Legea nr.76/2002.

41. În realitate, Curtea apreciază că susținerile autorilor sesizării sunt fundamentate pe premisa că modificarea valorii ISR trebuie să producă efecte doar în ceea ce privește calculul indemnizației de șomaj și nu trebuie extins și asupra calculului celorlalte prestații sociale care se stabilesc în funcție de acest indicator, iar acest mod de interpretare nu reiese clar din reglementările modificatoare. Or, Curtea observă că această critică nu privește, în realitate, un aspect de neconstituționalitate a reglementării, ci o lipsă de concordanță între sfera de aplicare a reglementării supuse controlului de constituționalitate și perspectiva subiectivă a autorilor sesizării asupra incidenței pe care Legea pentru modificarea Legii nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă ar trebui să o aibă asupra diverselor prestații sociale calculate în funcție de acest indicator.

43. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu majoritate de voturi,

## **CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată de un număr de 74 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal și constată că Legea pentru modificarea Legii nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă este constituțională în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 25 noiembrie 2020.



## OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu soluția pronunțată de Curtea Constituțională cu majoritate de voturi formulăm prezenta **opinie separată**, considerând că sesizarea referitoare la neconstituționalitatea dispozițiilor **Legii pentru modificarea Legii nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă trebuia admisă și legea declarată neconstituțională în ansamblu**, întrucât încalcă prevederile

- art.1 alin.(3) din Constituție referitor la principiul securității juridice, prin raportare la art.31 alin.(1) din Legea nr.24/2000 deoarece, **în absența unor elemente imperativ cerute de normele de tehnică legislativă, anume impactul financiar asupra bugetului general consolidat și impactul asupra ansamblului sistemului normativ, ea generează impredictibilitate**, punând destinatarii normei – atât autoritățile statului care trebuie să aducă la îndeplinire prevederile sale cât și beneficiarii prestațiilor sociale - în imposibilitate de a determina cuantumul unor prestații sociale care se raportează la valoarea ISR ;

- art.111 alin.(1) din Constituție deoarece **Parlamentul nu a solicitat Guvernului informările obligatorii atunci când adoptă legi cu impact asupra bugetului general consolidat al statului.**

1. Prin Legea pentru modificarea Legii nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă a fost mărită valoarea indicatorului de referință social de la 500 lei la 1200 lei. Expunerea de motive a legii arată că, începând cu 2008, indicatorul de referință social a devenit reperul la care se raportează prestațiile bănești suportate din bugetul asigurărilor pentru șomaj, iar începând cu 2012 acest indicator este reperul și pentru cuantumurile altor beneficii de asistență socială. Deoarece indicatorul de referință social a păstrat valoarea de 500 lei în vreme ce indicele prețurilor de consum a crescut în ultimii 11 ani cu 137% legiuitorul a decis ca valoarea indicatorului de referință social să crească și ea în raport cu valoarea *prognostată* a indicelui prețurilor de consum. Legea nu este însoțită de nicio altă explicație, justificare ori analiză de impact.

2.1. Conform art.3 alin.(l) din Legea nr.24/2000:

**„Normele de tehnică legislativă sunt obligatorii la elaborarea proiectelor de lege de către Guvern și a propunerilor legislative aparținând deputaților, senatorilor sau cetățenilor, în cadrul exercitării dreptului la inițiativă legislativă, la elaborarea și adoptarea ordonanțelor și hotărârilor Guvernului, precum și la elaborarea și adoptarea actelor normative ale celorlalte autorități cu asemenea atribuții.”**

Conform art.31 alin.(l) din Legea nr.24/2000:

**„(1) Instrumentul de prezentare și motivare include conținutul evaluării impactului actelor normative, cuprinzând următoarele secțiuni:**

a) **motivul emiterii actului normativ** - cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect. [...]

b) **impactul socioeconomic** - efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra mediului înconjurător, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor;

c) **impactul financiar** asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri;

d) **impactul asupra sistemului juridic** - implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare; compatibilitatea cu reglementările comunitare în materie, determinarea exactă a acestora și, dacă este cazul, măsurile viitoare de armonizare care se impun; deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene și alte documente relevante pentru transpunerea sau implementarea prevederilor legale respective; implicațiile asupra legislației interne, în cazul ratificării sau aprobării unor tratate ori acorduri internaționale, precum și măsurile de adaptare necesare; preocupările în materie de armonizare legislativă;

e) **consultările** derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, esența recomandărilor primite;

f) **activitățile de informare publică** privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ;

g) **măsurile de implementare** - modificările instituționale și funcționale la nivelul administrației publice centrale și locale.”

**De vreme ce normele de tehnică legislativă fac obiectul unei legi adoptate de Parlament este de presupus că ele sunt cunoscute de membrii legislativului și că ele sunt obligatorii, în special pentru destinatarii explicit menționați în cuprinsul lor.**

**2.2.** Jurisprudența Curții Constituționale a oscilat cu privire la constituționalizarea normelor de tehnică legislativă. După o primă și scurtă etapă în care Curtea a considerat că în cadrul controlului de constituționalitate nu poate fi invocată legistica formală a urmat o a doua în care, sistematic, jurisdicția constituțională a precizat că, deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, ele disciplinează legiuitorul și pot servi ca reper pentru limitele puterii discreționare a Parlamentului. Jurisdicția constituțională a apreciat că temeinica motivare a legilor Parlamentului este o componentă esențială a conceptului de stat de drept consacrat de art.1 alin.(3) din Constituție și a principiului legalității consacrat de art.1 alin.(5) din Constituție. Ea a coroborat aceste norme constituționale cu diverse dispoziții din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, în particular cu art.6 alin.(1) și art.29-31 referitoare la motivarea proiectelor de acte normative, sub aspectul instrumentelor de prezentare și motivare, inclusiv studiile de impact.

**2.3.** Astfel, Curtea Constituțională a constatat neconstituționalitatea de ansamblu a legilor cu a căror verificare a fost sesizată pentru lipsa lor de motivare. În decizia nr.710/2009 Curtea Constituțională a arătat că în expunerea de motive a legii criticate în acel dosar nu se regăsea motivarea asupra niciuneia dintre soluțiile preconizate, ceea ce este contrar prevederilor constituționale ale art.1 alin.(5) din Constituție și celor ale art.29-31 din Legea nr.24/2000 și constituie temei suficient pentru constatarea neconstituționalității de ansamblu a legii. În decizia nr.682/2012 și decizia nr.29/2020 (paragraful 38) Curtea a precizat că aspectul sumar al instrumentului de prezentare și motivare și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative controlate justifică invalidarea lor în raport cu exigențele de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art.1 alin.(5) din Constituție. În decizia nr.139/2019 (paragraful 80) Curtea a subliniat că, față de obiectul inițiativei legislative, pronunțat tehnic și de strictă specialitate, motivarea formală și fără o temeinică fundamentare a legii criticate afectează calitatea și predictibilitatea sa, cu consecința încălcării prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție. În decizia nr.153/2020 Curtea a explicat că fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale ale art.1 alin.(5) din Constituție întrucât previne arbitrariul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale.

**2.4.** De altfel, această jurisprudență a Curții Constituționale este concordantă și cu jurisprudența Curții de Justiție a U.E. și a Curții Europene a Drepturilor Omului în aceeași materie. Astfel, exemplificativ, C.J.U.E. a stabilit că „În ceea ce privește garanțiile procedurale și, în special, obligația de motivare, Curtea de Justiție a reamintit că respectarea acestei obligații „trebuie evaluată nu numai pe baza textului actului contestat, ci și pe baza contextului său și a circumstanțelor cazului individual”. Motivarea unui act juridic al Uniunii trebuie apreciată nu numai în raport de modul de redactare al acestuia, ci și în raport „cu contextul său și cu ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă.” (a se vedea C.J.U.E., 4 mai 2016, Philip Morris, C-547/14). De asemenea, C.J.U.E. a mai decis că îndeplinirea obligației de motivare face parte din condițiile substanțiale a căror încălcare determină nelegalitatea actului. Pe de o parte, motivarea permite celor interesați înțelegerea întinderii deciziei luate în ceea ce îi privește și asigurarea apărării propriilor interese și, pe de altă parte, îi permite judecătorului să realizeze un control de legalitate în temeiul art.173 [din Tratatul privind instituirea Comunității Economice Europene] în favoarea justițiabililor cărora le este deschisă calea de atac (a se vedea CJUE, 8 februarie 1968, Fondarie Acciaierie Giovanni Mandelli c. Commission des Communautés européennes, C-67, par.35) [considerente similare se regăsesc și în hotărârea Tribunalului de Primă Instanță din 6 februarie 1998, T-124/96, Interporc/Commission, par. 53]. Similar, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit că procese decizionale de natură legislativă atât de complexe precum cele din domeniul protecției mediului înconjurător sau al politicilor economice trebuie în mod necesar să includă studii de impact și cercetări adecvate pentru a putea ajunge la poziții echilibrate cu privire la diferitele interesele ce trebuie protejate și care pot fi și conflictuale. (Hatton c. Marii Britanii, 36022/97, 8 iulie 2003, par. 128 sau Evans c. Marii Britanii, 6339/05, 10 aprilie 2007, par. 64).

**2.5.** În plus, Comisia de la Veneția, în Rule of Law Checklist, document adoptat la cea de a 106-a sesiune plenară din 11-12 martie 2016 a precizat expres (*Benchmark 5. - Lawmaking procedures*) că transparența decizională în procesul de adoptare a legilor, detaliată prin - între altele - temeinica justificare prin intermediul expunerilor de motive a legilor, accesul publicului la proiectele actelor legislative și, acolo unde este necesar și în particular în privința legilor referitoare la drepturile omului și a legilor cu impact bugetar, studiile de impact anterioare adoptării propriu-zise a legilor, este parte a principiului legalității considerat ca un element central al statului de drept.

**2.6.** Este la fel de adevărat că, în cursul anului 2020 și doar în unele cauze selectate după criterii neprecizate, Curtea Constituțională a decis să modifice această jurisprudență - anterior constantă - și a introdus un nou considerent de principiu, în conformitate cu care expunerea de motive nu este decât un instrument pentru una din metodele de interpretare a legii, anume metoda teleologică.

(deciziile nr.238/2020, nr.642/2020) Deși afirmația este adevărată, considerăm că este parțială și nu acoperă întreaga realitate în plan normativ. De altfel, revirimentul de jurisprudență, nemarcat ca atare, nu oferă niciun criteriu în funcție de care se poate ști pentru care legi respectarea normelor de tehnică legislativă este obligatorie și pentru care nu, sau care anume reguli de legistică formală constituie reper în controlul de constituționalitate și care nu.

**2.7.** Considerăm că o lege care întrunește toate exigențele referitoare la calitatea actului normativ, inclusiv cele care decurg din logistica formală, legitimează și în același timp limitează competența discreționară a legiuitorului nu ca obiectiv în sine, ci pentru a prezerva și a garanta drepturile și libertățile ființei umane considerată drept *telos* final al oricărei acțiuni a statului. O lege de calitate se dezvoltă organic, după analiza și observarea obiectivă a unei realități, indiferent de preferințe, idei sau sentimente personale, partizane sau ideologice. O lege de calitate rezistă transgresiunii, perversiunii și alterării sale; previne efectele sale perverse sau nocive; garantează, în cele mai bune condiții posibile, interesul general, rezolvarea efectivă a problemelor cu bună credință, raționalizarea resurselor, își realizează efectele juridice și își atinge obiectivele de politici publice, permite performanța și dreptatea (în sensurile aristotelice, platonice și rawlsiene ale termenului). Aceasta presupune că, atunci când este adoptată și redactată o lege, sunt luate în considerare nu doar interesul general ori meritele, relevanța și efectele sale, ci și conformitatea legii cu sistemele normative care îi sunt superioare, conexe sau transversale, dar mai ales aplicabilitatea sa legitimă, rezistența sa la interpretări contradictorii, deturnare, abuz ori arbitrar. **Inerentă și necesară noțiunii de calitate a legii, obligația de a expune motivele legii și de a prezenta jufificările sale inclusiv din punct de vedere tehnic – inclusiv prin studii de impact - nu se referă, așadar, la conținutului normativ al actului, ci la elemente meta-textuale care sporesc raționalitatea, transparența și rezonabilitatea procesului decizional din cadrul unui stat de drept. Obligația de motivare a legii este o condiție esențială pentru accesibilitatea și lizibilitatea actului normativ. Așa cum dispozitivul unei hotărâri judecătorești se sprijină pe considerente și nu poate fi înțeles în absența lor tot așa și conținutul normativ al legii devine inteligibil prin prisma instrumentului de motivare.** Din această perspectivă - și fără a o contrazice - viziunea opiniei minoritare nu este mult diferită de cea a opiniei majoritare. Ea înglobează argumentul conform căruia instrumentul de prezentare al legii servește interpretării sale teleologice, dar îl completează cu argumentul conform căruia statul de drept presupune cu necesitate transparența și raționalizarea tuturor proceselor decizionale de la nivelul tuturor autorităților publice, iar adoptarea legii nu poate face excepție de la această regulă. În plus, spre deosebire de opinia majoritară care pare că apreciază că poate decide liber când să aplice un astfel de raționament și când nu, opinia minoritară pledează constant pentru raționalizarea procesului decizional inclusiv în cadrul jurisdicției constituționale și precizarea unor criterii care să confere raționalitate și predictibilitate deciziilor sale. Obligația de a prezenta în mod transparent și complet instrumentul de motivare a legii decurge dintr-un imperativ moral inerent statului de drept și dreptului pozitiv, imperativ care justifică, limitează, temperează și - în același timp - creează statul de drept. Similar, obligația de a prezenta în mod transparent și complet toate argumentele care stau la baza unei decizii jurisdicționale decurge din același imperativ moral și juridic.

**2.8.** Dincolo de această pledoarie pentru raționalitate și eliminarea arbitrarului din orice proces decizional statal, în cauza de față se constată că în privința Legii pentru modificarea Legii nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă **nu există nicio analiză cu privire la – cel puțin – „impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri”** ori „**impactul asupra sistemului juridic**”. Or, cu privire la aceste două aspecte avizul Consiliului Legislativ a precizat următoarele :

„5.1. **Semnalăm că majorarea indicatorului social de referință nu va conduce doar la majorarea indemnizației de șomaj, reglementată prin actul normativ de bază și argumentată în instrumentul de prezentare și motivare, deoarece același indicator este folosit ca element în funcție de care se stabilesc și alte beneficii acordate, atât persoanelor fizice, cât și persoanelor juridice care au calitatea de angajatori.**

*Menționăm că, potrivit pct.IX al art.5 din Legea nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă, cu modificările și completările ulterioare, indicatorul social de referință este definit ca „unitatea exprimată în lei la nivelul căreia se raportează prestațiile bănești suportate din bugetul asigurărilor pentru șomaj, acordate atât în vederea asigurării protecției persoanelor în cadrul sistemului asigurărilor pentru șomaj, cât și în vederea stimulării anumitor categorii de persoane pentru a se încadra în muncă, precum și a angajatorilor pentru a încadra în muncă persoane în căutarea unui loc de muncă”.*

**Dintre prestațiile sociale reglementate de actul normativ de bază, care se raportează la valoarea ISR, altele decât indemnizația de șomaj, amintim:**

a) **prima de inserție**, egală cu de 3 ori valoarea ISR în vigoare la data încadrării, acordată, potrivit prevederilor art.73 1, absolvenților instituțiilor de învățământ și absolvenții școlilor speciale, în vârstă de minimum 16 ani, care, în termen de 60 de zile de la absolvire, se înregistrează la agențiile pentru ocuparea forței de muncă și se angajează cu normă întreagă pentru o perioadă mai mare de 12 luni;

b) **subvenția pentru cheltuielile cu forța de muncă efectuate în cadrul realizării unor programe care au ca scop ocuparea temporară a forței de muncă din rândul șomerilor, pentru executarea de lucrări și activități de interes pentru comunitățile locale**, acordată în baza art.772, la solicitarea autorităților publice locale, angajatorilor cărora li s-au atribuit contracte cu respectarea reglementărilor în vigoare privind achizițiile publice, pe o perioadă de cel mult 12 luni pentru fiecare persoană încadrată, din rândul șomerilor, cu contract individual de muncă pe perioadă determinată de cel mult 12 luni. [...]

c) **suma acordată lunar**, conform art.934, **angajatorilor de inserție care încadrează tineri cu risc de marginalizare socială**, și care beneficiază de acompaniament social personalizat în baza unui contract de solidaritate, pentru fiecare persoană din această categorie, egală cu salariul de bază stabilit la data angajării tinerilor, dar nu mai mult de patru ori valoarea ISR, în vigoare la data încadrării în muncă, până la expirarea duratei contractului de solidaritate. [...]

5.2. Precizăm că soluția juridică preconizată prin prezenta propunere legislativă **va avea impact și asupra altor acte normative** care vizează acordarea de indemnizații, ajutoare și alte forme de sprijin cu destinație specială, cum ar fi:

a) **Legea asistenței sociale nr.292/2011**, cu modificările și completările ulterioare, care reglementează acordarea unor tipuri diverse de beneficii de asistență socială, ca: ajutoare sociale, ajutoare de urgență pentru situații datorate calamităților naturale, incendiilor, accidentelor, ajutorul acordat din bugetul de stat pentru refugiați, alocații pentru persoanele cu dizabilități, indemnizații de îngrijire pentru acestea, de asemenea indemnizații de îngrijire a persoanelor vârstnice care se găsesc în situații de vulnerabilitate, alocații sau contribuții pentru asigurarea calității serviciilor sociale, destinate acoperirii costurilor hranei în cantine sociale, în centrele rezidențiale de îngrijire, precum și pentru susținerea unor suplimente nutriționale. Cuantumul beneficiilor de asistență socială se stabilesc în raport cu ISR, prin aplicarea unui indice social de inserție. Nivelul beneficiilor de asistență socială cumulate de o persoană singură sau, după caz, de o familie nu poate depăși un coeficient raportat la valoarea indicatorului social de referință;

b) **Legea nr.416/2001 privind venitul minim garantat**, cu modificările și completările ulterioare, prin care, în vederea asigurării fiecărei persoane a venitului minim garantat, s-a reglementat cuantumul ajutorului social, ca diferență între venitul net lunar al familiei sau al persoanei singure și nivelul lunar al venitului minim garantat aplicabil, raportat la ISR. De aceste reglementări beneficiază și familiile sau persoanele singure, cetățeni ai altor state sau apatrizi, care au reședința sau, după caz, domiciliul în România;

c) **Legea nr.277/2010 privind alocația pentru susținerea familiei**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care stabilește acordarea unei alocații calculate pe baza ISR, cu raportare la venitul net mediu lunar pe membru de familie;

d) **Ordonanța de urgență a Guvernului nr.70/2011 privind măsurile de protecție socială în perioada sezonului rece**, aprobată prin Legea nr.92/2012, cu modificările și completările ulterioare, care reglementează acordarea unor ajutoare pentru încălzire, pe tipuri de combustibili, calculate pe baza ISR, cu raportare la venitul net mediu lunar pe membru de familie;

e) **Ordonanța de urgență a Guvernului nr.148/2005 privind susținerea familiei în vederea creșterii copilului**, aprobată cu modificări prin Legea nr.7/2007, cu modificările și completările ulterioare, care reglementează acordarea unei indemnizații pentru copiii născuți, adoptați, încredințați în vederea adopției, luați în plasament, în plasament în regim de urgență sau tutelă, al cărui cuantum minim, și maxim se raportează la indicatorul social de referință, care nu poate fi mai mic de 1,2 ISR și nici mai mare de 6.8 ISR;

f) **Legea nr.448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care reglementează acordarea unei alocații lunare de îngrijire pentru fiecare adult cu handicap aflat în îngrijirea și protecția asistentului personal profesionist, raportat la ISR, în cuantum diferit funcție de handicapul grav sau accentuat al beneficiarului. [...]

g) **Legea nr.272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care reglementează acordarea alocației lunare de plasament, raportată la indicatorul social de referință, în cuantum de 120 ISR, pentru fiecare copil față de care s-a luat măsura plasamentului la o familie, persoană, asistent maternal, într-un serviciu de tip rezidențial al unui organism privat acreditat sau s-a instituit tutela, în condițiile legii;

h) **Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2010 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copiilor**, aprobată cu modificări prin Legea nr.132/2011, cu modificările și completările ulterioare, prin care este stabilit nivelul indemnizației pentru creșterea copilului în vârstă de până la 2 ani, respectiv 3 ani, în cazul copilului cu handicap, la 85% din media veniturilor nete realizate în ultimele 12 luni din ultimii 2 ani anteriori datei nașterii copilului, însă cuantumul minim al indemnizației lunare nu poate fi mai mic decât suma rezultată din aplicarea unui coeficient de multiplicare de 2,5 la valoarea ISR, iar cuantumul maxim al acesteia nu poate depăși valoarea de 8.500 lei;

i) **Legea nr.122/2006 privind azilul în România**, cu modificările și completările ulterioare, care stabilește că recunoașterea statutului de refugiat conferă beneficiarului dreptul să primească, la cerere, în limitele disponibilităților financiare ale statului, în condiții stabilite prin hotărâre a Guvernului, un ajutor lunar nerambursabil, denumit în continuare ajutor, al cărui cuantum este de 1 08 ISR, pentru o perioadă de maximum 12 luni, dacă, din motive obiective, este lipsit de mijloacele de existență necesare.

În concluzie, orice modificare a ISR va determina, implicit, modificarea tuturor prestațiilor sociale al căror cuantum se raportează la acesta, prevăzute în numeroase acte normative în vigoare.

În privința sustenabilității bugetare a măsurii preconizate de prezenta propunere legislativă, semnalăm că, întrucât toate indemnizațiile, ajutoarele și celelalte forme de sprijin cu destinație specială au fost stabilite avându-se în vedere valoarea de 500 lei a ISR, orice majorare a acestuia necesită și analizarea cuantumurilor celorlalte indemnizații/subvenții/prestații sociale/forme de sprijin cu destinație specială, urmată de intervenții legislative asupra tuturor actelor normative în care acestea sunt prevăzute.

5.3. *In plus, trebuie menționat și faptul că o creștere a valorii ISR nu conduce numai la creșterea venitului minim garantat, ci și a numărului de beneficiari de ajutoare și alte forme de sprijin cu destinație specială.*

În atare condiții, legiferarea în disprețul oricăror elemente de raționalitate și eludarea tuturor exigențelor de tehnică legislativă referitoare la instrumentul de motivare trebuia să fie sancționată de Curtea Constituțională prin constatarea neconstituționalității legii în ansamblu întrucât legea generează insecuritate juridică și financiară contrar statului de drept garantat de art.1 alin.(3) din Constituție și contrar principiului legalității consacrat de art.1 alin.(5) din Constituție.

3.1. În plus, legea a fost adoptată fără ca Parlamentul să fi solicitat Guvernului informarea obligatorie, prevăzută de art.111 alin.(1) din Constituție în cazul legilor care implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat. În sine, această lipsă constituie o încălcare a procedurii legislative prevăzută de Constituție și atrage neconstituționalitatea legii în ansamblu. Jurisprudența Curții Constituționale este constantă în această privință (a se vedea deciziile nr.36/1996, nr.515/2004, nr.1056/2007, nr.22/2016, nr.581/2016, nr.593/2016, nr.764/2016 nr.765/2016, nr.767/2016, nr.331/2019). Numai în 2020 Curtea Constituțională a invalidat mai multe (13) legi pentru nerespectarea art.111 alin.(1) din Constituție (a se vedea deciziile nr.56/2020, nr.58/2020, nr.154/2020, nr.323/2020, nr.456/2020, nr.587/2020, nr.591/2020, nr.639/2020, nr.643/2020, nr.648/2020, nr.681/2020, nr.725/2020, nr.771/2020).

3.2. În aceste condiții, a susține - așa cum face opinia majoritară - că respectarea art.111 din Constituție este dependentă de elemente factuale și conjuncturale, respectiv că art.111 din Constituție este obligatoriu doar dacă legea implică modificarea prevederilor bugetare din anul în care este adoptată, dar nu mai este obligatoriu dacă legea va avea impact asupra prevederilor bugetare din alți ani, echivalează cu adăugarea la textul Constituției a unei condiții temporale care nu are suport în textul legii fundamentale și, în final, echivalează cu negarea supremației legii fundamentale. În context merită amintit și faptul că normele de tehnică legislativă solicită evaluarea în cadrul instrumentului de motivare a „**impactului financiar** asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și **pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri.**” Niciuna din aceste exigențe minimale nu a fost respectată de legea deferită Curții Constituționale în prezenta cauză.

Pentru toate aceste motive, considerăm că Legea pentru modificarea Legii nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă este neconstituțională în ansamblu.

**JUDECĂTOR,**

prof.univ.dr. Elena-Simina Tănăsescu