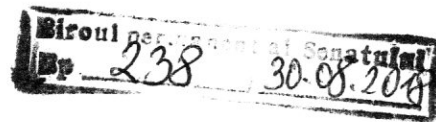
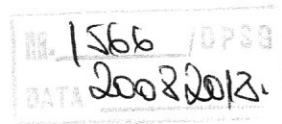
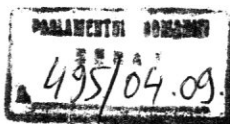




GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU



Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind unele măsuri în domeniul expertizării în securitate și sănătate ocupațională*, inițiată de doamna senator PNL Eleonora-Carmen Hărău **(Bp. 238/2018)**.

I. Principalele reglementări

Propunerea legislativă vizează reglementarea activității de expertizare în securitate și sănătate ocupațională, precum și modalitatea de organizare și funcționare a profesiei de *expert în securitate și sănătate ocupațională autorizat* și a prestării serviciilor acestora.

De asemenea, se propune înființarea Uniunii Naționale a Corpului Experților în Securitate și Sănătate Ocupațională din România.

Potrivit *Expunerii de motive*, „În actualul stadiu de dezvoltare al societății românești, reglementarea profesiilor liberale constituie o necesitate, în timp ce nereglementarea lor produce serioase dezechilibre și o scădere dramatică a calității serviciilor pe care profesioniștii liberali le furnizează clienților, pacienților și consumatorilor. Reglementarea trebuie să fie echilibrată, orice exagerare putând aduce serioase prejudicii activității profesioniștilor liberali și beneficiarilor serviciilor acestora”.

II. Observații

1. Profesia de expert în securitate și sănătate ocupațională/în muncă nu este armonizată la nivelul Uniunii Europene, așa cum sunt profesiile sectoriale (medic, medic dentist, farmacist, asistent medical generalist, moașă, medic veterinar, arhitect și avocat). În cazul în care ar fi reglementată profesia de expert în securitate și sănătate ocupațională/în muncă în statele membre ale Uniunii Europene sau Spațiului Economic European și al Confederației Elvețiene potrivit legislației proprii, ar urma să fie recunoscută între acestea în baza sistemului general de recunoaștere a calificărilor profesionale, reglementat de *Directiva 2005/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale* transpusă prin *Legea nr. 200/2004 privind recunoașterea diplomelor și calificărilor profesionale pentru profesiile reglementate din România, cu modificările și completările ulterioare*.

Sistemul general nu prevede recunoașterea automată a calificărilor profesionale. Potrivit acestui sistem, statul membru gazdă trebuie să permită cetățeanului Uniunii Europene, Spațiului Economic European ori Confederației Elvețiene să exercite o profesie pe teritoriul său chiar dacă acesta nu deține titlul de calificare necesar din statul membru gazdă, cu condiția ca acesta să dețină un titlu oficial de calificare necesar în statul membru de origine sau proveniență pentru exercitarea aceleiași profesii. Mai mult, statul membru gazdă trebuie să evalueze dacă respectivele calificări corespund cerințelor prevăzute în dispozițiile naționale.

În cazurile în care există diferențe semnificative între educația și formarea solicitantului (în ceea ce privește durata sau domeniul de aplicare a activităților) și cerințele statului membru gazdă, acesta din urmă poate impune solicitantului măsuri compensatorii (o perioadă de adaptare sau un test de aptitudine), acesta alegând dintre cele două măsuri, dacă nu se prevede altfel.

Având în vedere că *Legea nr. 200/2004* se aplică oricărui cetățean din statele membre UE/SEE/Elveția care dorește să exercite în România o profesie reglementată, cum se intenționează a fi, în cazul de față, profesia de expert în securitate și sănătate ocupațională/în muncă, inițiativa legislativă ar fi trebuit să facă trimitere la acest act normativ, în scopul asigurării recunoașterii, în conformitate cu prevederile Uniunii Europene, a calificărilor profesionale obținute în unul din aceste state. Or, cum profesia de expert în securitate și sănătate ocupațională/în muncă urmează să fie

reglementată, în sensul atât al dreptului UE, cât și al dreptului național se impune trimiterea expresă în cuprinsul inițiativei legislative la *Legea nr. 200/2004*, în scopul asigurării recunoașterii și exercitării profesiei în conformitate cu prevederile comunitare, a calificărilor profesionale obținute în unul din statele membre ale UE/SEE/Elveția, inclusiv în ceea ce privește prestarea temporară sau ocazională de servicii în România, la care nu se face nicio referire în inițiativa legislativă.

2. Precizăm că dispozițiile inițiativei legislative nu conduc la realizarea obiectivelor prezentate în *Expunerea de motive*, acestea reglementând, în principal, organizarea și funcționarea Uniunii Naționale a Corpului Experților în Securitate și Sănătate Ocupațională din România.

De asemenea, menționăm că nu există concordanță între obiectivele propuse în *Expunerea de motive* și textul inițiativei legislative. Spre exemplu: obiectivul referitor la clasificarea serviciilor externe pe două nivele prezentat în *Expunere* nu se regăsește în textul inițiativei legislative.

Unele dispoziții ale inițiativei legislative pot fi interpretate ca fiind în contradicție cu prevederile *Directivei Consiliului 89/391/CEE din 12 iunie 1989 privind punerea în aplicare de măsuri pentru promovarea îmbunătățirii securității și sănătății lucrătorilor la locul de muncă* transpusă în *Legea securității și sănătății în muncă nr. 319/2006*. Spre exemplu: inițiativa legislativă obligă toți angajatorii să realizeze evaluarea riscurilor numai cu experți acreditați de Uniune și să o revizuiască cel puțin o dată la 3 ani, iar Directiva prevede că angajatorii pot apela la servicii externe în cazul în care nu au capacitatea necesară realizării activităților de prevenire și protecție.

De asemenea, prevederile inițiativei legislative propuse conduc la creșterea poverii administrative a IMM, în timp ce *Directiva nr. 89/391/CEE* încurajează statele membre UE să evite impunerea unor constrângeri administrative, financiare și juridice care ar îngreuna constituirea și dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii.

Precizăm că unele dintre activitățile propuse a fi desfășurate numai de experți în securitate și sănătate ocupațională autorizați de Uniune, prevăzute de inițiativa legislativă, nu sunt de competența acestora ci, potrivit *Directivei nr. 89/391/CEE*, reprezintă obligații ale angajatorului (spre exemplu: eliminarea factorilor de risc, participarea echilibrată, consultarea lucrătorilor) sau reprezintă atribuții ale unor autorități ale statului (spre exemplu: verificarea respectării prevederilor legale privind supravegherea stării de sănătate a lucrătorilor).

3. Prevederile din inițiativa legislativă referitoare la persoanele fizice și juridice stabilite într-un stat membru al Uniunii Europene sau al Spațiului Economic European care au fost supuse în aceste state unei proceduri similare celei de abilitare sunt neclare și pot crea confuzii privind respectarea regimului liberei circulații a serviciilor.

De asemenea, precizăm că inițiativa legislativă nu conține prevederi tranzitorii privind valabilitatea certificatelor de abilitare deja eliberate serviciilor externe de prevenire și protecție, ceea ce ar putea crea dificultăți angajatorilor care au apelat la astfel de servicii pentru a asigura securitatea și sănătatea în muncă.

Argumentele care motivează această propunere nu sunt fundamentate conform scopului propus, respectiv creșterea calității serviciilor externe de prevenire și protecție.

În plus, în *Expunerea de motive* se propune o procedură de evaluare a serviciilor externe de prevenire și protecție de către experții în securitate și sănătate ocupațională autorizați, pe motiv că actuala comisie de abilitare a acestor servicii externe nu efectuează verificări în teren. Cu toate acestea, în textul inițiativei nu există nicio prevedere care să garanteze îmbunătățirea calității serviciilor prestate; experții conduc/monitorizează serviciile externe/angajatorii tot în baza unor documente.

Menționăm că prin măsurile propuse, inițiativa legislativă nu aduce plusvaloare în sensul creșterii calității serviciilor externe de prevenire și protecție, marea majoritate a acestora referindu-se la organizarea Uniunii ce se dorește a fi înființată; criteriile de acceptare în Uniune nu sunt diferite de cele existente și, în plus, Uniunea nu oferă nimic în schimbul cotizăției pentru îmbunătățirea formării experților.

4. Prin prevederile propuse se elimină, pe de o parte, posibilitatea de a realiza anumite activități de prevenire și protecție de către un serviciu intern organizat la nivelul angajatorului și pe de altă parte, aduce atingere *principiului responsabilității angajatorului* potrivit căruia acesta are responsabilitatea asigurării securității și sănătății lucrătorilor.

Totodată, pentru încadrarea profesiei de expert autorizat în securitatea și sănătatea ocupațională în lista profesiilor reglementate în România era necesară amendarea Anexelor 2 și 3 ale *Legii nr. 200/2004*.

În cadrul *Legii nr. 319/2006* este utilizată sintagma „securitate și sănătate în muncă” definită la art. 5 lit. n), în timp ce în inițiativa legislativă se introduce noțiunea de „securitate și sănătate ocupațională”, ceea ce poate crea confuzii mai ales că această noțiune nu este definită.

5. Conform prevederilor legislației din domeniul securității și sănătății în muncă (art. 8 și art. 9 din *Legea nr. 319/2006* și a prevederilor art. 14 din Anexa la *Hotărârea Guvernului nr. 1425/2006 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Legii securității și sănătății în muncă nr. 319/2006, cu modificările și completările ulterioare*), activitățile de protecție și activitățile de prevenire a riscurilor profesionale din întreprindere/unitate pot fi desfășurate de către angajator, de unul sau mai mulți lucrători desemnați de angajator, de unul sau mai multe servicii interne sau de un serviciu extern abilitat.

Menționăm că prin inițiativa legislativă se introduce noțiunea de „*expert în securitate și sănătate ocupațională*” (expert SSO) autorizat de către Uniunea Națională a Corpului Experților în Securitate și Sănătate Ocupațională din România, numai acesta putând presta și monitoriza desfășurarea activităților de SSM, fapt ce contravine prevederilor legislației în vigoare, menționate.

Art. 2 alin. (2) din inițiativa legislativă precizează că activitatea experților SSO autorizați se desfășoară conform standardelor specifice acestei activități. În prezent, în România nu există standard ocupațional pentru profesia de expert SSO.

În cadrul **art. 2 alin. (4)** din inițiativa legislativă se face referire la „*rapoarte de expertiză*”, iar la **art. 3 alin. (3)** sunt enumerate activitățile de prevenire și protecție pe care, în principiu, le desfășoară un expert SSO. Semnalăm o contradicție între cele două articole în sensul în care nu este clar rezultatul final al muncii prestate de expertul SSO, expertiza sau realizarea activităților de prevenire și protecție.

Prin această propunere, procedura prin care se desfășoară activitățile de prevenire și protecție este îngreunată, iar birocrația/sarcina administrativă este mai mare. Orice serviciu extern de prevenire și protecție va trebui să se „*subordoneze*” Uniunii, altfel, nu va mai putea funcționa.

De asemenea, prin aplicarea prevederilor propuse, toți angajatorii care doresc să își asume atribuțiile din domeniul securității și sănătății în muncă pentru realizarea măsurilor prevăzute de *Legea nr. 319/2006*, va fi necesar să se autorizeze ca experți SSO ceea ce ar crea sarcini suplimentare microîntreprinderilor și întreprinderilor mici.

6. Considerăm că nu se justifică prevederea de la **art. 8 alin. (15)** din inițiativa legislativă privind dreptul unui reprezentant al Ministerului Finanțelor Publice de a participa la ședințele Consiliului Director,

deoarece, această instituție nu are atribuții în domeniul securității în muncă, potrivit prevederilor *Hotărârii Guvernului nr. 34/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor publice, cu modificările și completările ulterioare*.

7. La **art. 13** din inițiativa legislativă, formarea profesională a experților SSO este organizată de Uniune, cursurile aprobate de Consiliul Director, fapt ce contravine prevederilor *Ordonanței Guvernului nr. 129/2000 privind formarea profesională a adulților, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, adică experții nu au certificat cu recunoaștere națională (ANC).

8. Referitor la **art. 20** și **28** din inițiativa legislativă, în ceea ce privește statele de proveniență a cetățenilor care doresc să exercite profesia de expert în securitate și sănătate ocupațională/în muncă în România, atragem atenția asupra faptului că era necesară corelarea prevederilor din cele două texte, în sensul unității terminologice, precum și includerea Confederației Elvețiene.

Totodată, precizăm că la 1 iunie 2009 a intrat în vigoare *Protocolul de extindere la România și Republica Bulgaria a Acordului între Comunitatea Europeană și statele membre, pe de o parte și Confederația Elvețiană, pe de altă parte, privind libera circulație a persoanelor*.

9. O altă distincție care trebuie făcută are în vedere scopul exercitării profesiei în România, întrucât regimul exercitării activităților specifice profesiei precum și documentele necesare sunt diferite.

În forma sa actuală, inițiativa legislativă nu reglementează în mod clar ipoteza activităților specifice în contextul prestării de servicii de către persoanele juridice, în contextul transpunerii prevederilor *Directivei 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne* (Directiva Servicii) în domeniul de activitate al experților în securitate și sănătate ocupațională/în muncă, astfel încât prestatorii din alte state membre, indiferent de forma juridică adoptată, să poată, pe de o parte, să se stabilească cu titlu secundar în România (fără a avea personalitate juridică română) sau să presteze servicii în regim transfrontalier, desigur, cu respectarea *prevederilor Legii nr. 200/2004 privind recunoașterea diplomelor și calificărilor profesionale pentru profesiile reglementate din România, cu modificările și completările ulterioare*, și ale *Legii nr. 68/2010 pentru aprobarea*

Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 49/2009 privind libertatea de stabilire a prestatorilor de servicii și libertatea de a furniza servicii în România.

10. Considerăm că era necesar să se precizeze expres, prin inițiativa legislativă atribuțiile autorității competente, respectiv a Uniunii Naționale a Corpului Experților în Securitate și Sănătate Ocupațională din România, în materie de recunoaștere a calificărilor profesionale de expert în securitate și sănătate ocupațională/în muncă pentru cetățenii UE/SEE/Elveția, chiar dacă, ulterior, acestea vor fi reglementate prin normele metodologice de aplicare.

11. Potrivit actelor legislative UE, autoritățile competente ale statului membru-gazdă și ale statului membru de origine/proveniență, colaborează îndeaproape și își acordă asistență reciprocă pentru a facilita punerea în aplicare acestora, aceasta făcându-se prin intermediul cooperării administrative și procedurilor electronice.

În acest context, era necesar ca inițiativa legislativă să reglementeze dreptul și obligația autorităților competente de a realiza schimburi de informații cu autoritățile din celelalte state membre cu privire la experții în securitate și sănătate ocupațională în muncă, precum și persoanelor autohtone sau din alte state membre, calificate din această profesie, de a efectua toate procedurile necesare atestării cu ușurință, de la distanță, prin mijloace electronice, respectiv prin Punctul de Contact Unic electronic, reglementat prin *Legea nr. 68/2010 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 49/2009 privind libertatea de stabilire a prestatorilor de servicii și libertatea de a furniza servicii în România.*

12. **Art. 43** face referire la faptul că „*prevederile contrare din alte acte normative anterioare se abrogă la apariția prezentei legi*”, fără a se specifica în titlul actului normativ că modifică și completează *Legea securității și sănătății în muncă nr. 319/2006*, inclusiv normele de aplicare și fără să stabilească acolo unde este cazul, norme tranzitorii și termene până la care sunt valabile „*prevederile contrare din alte acte normative*”.

Având în vedere că la intrarea în vigoare a actului normativ propus se va înființa Uniunea Națională a Corpului Experților în Securitate și Sănătate Ocupațională din România, urmând ca, abia ulterior să se creeze corpul experților autorizați în domeniul securității și sănătății ocupaționale,

apreciem că se va crea un vid legislativ întrucât activitățile de prevenire și protecție nu vor mai putea fi derulate până la autorizarea acestora.

13. În ceea ce privește conținutul *Expunerii de motive*, precizăm că aceasta nu a fost elaborată cu respectarea cerințelor prevăzute de art. 31 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*. Propunerea legislativă prezintă unele neajunsuri sub aspectul respectării dispozițiilor art. 6 alin. (1) și (2) și ale art. 30 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*, referitoare la instrumentul de prezentare și motivare a inițiativei legislative, pe care îl considerăm insuficient motivat, în sensul că acesta trebuie să se refere, în principal, la următoarele aspecte:

- cerințele care reclamă intervenția normativă;
- efectele avute în vedere, în funcție de obiectul reglementării;
- implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare.

Ca regulă generală, menționăm că 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 a hotărârilor Guvernului, precum și la elaborarea și adoptarea actelor normative ale celorlalte autorități cu asemenea atribuții.

În contextul celor anterior menționate, mai semnalăm și faptul că din jurisprudența instanței de contencios constituțional rezultă că „*Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, Curtea contată că prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară. Totodată, trebuie avute în vedere și dispozițiile constituționale ale art. 142 alin. (1), potrivit cărora „Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției”, și pe cele ale art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit cărora „În România, respectarea [...] legilor este obligatorie”.*

În acest sens, precizăm următoarele:

Titlul actului normativ trebuie să cuprindă denumirea generică a actului, în funcție de categoria sa juridică și de autoritatea emitentă, precum și obiectul reglementării exprimat sintetic, iar titlul propunerii legislative nu face referire la reglementarea profesiei de expert în sănătate și securitate ocupațională.

Textul articolelor trebuie să aibă caracter dispozitiv, să prezinte norma instituită fără explicații sau justificări, iar în redactarea actului normativ, de regulă, verbele se folosesc la timpul prezent, forma afirmativă, pentru a se accentua caracterul imperativ al dispoziției respective [art. 8 alin. (17), art. 12 alin. (2), art. 36, art. 37, art. 41].

Pentru o serie de texte, dintre care amintim cu titlul de exemplu cele propuse la art. 3 (referirea la persoană juridică autonomă), art. 3 alin. (3) lit. y) (referirea la servicii interne și externe ale angajatorilor), art. 3 alin. (5) lit. a) (posturi de muncă), art. 4 alin. (9) (renunțarea la funcție), art. 15 alin. (2) lit. c) (masterat în securitate în muncă), art. 19 alin. (1) (activități prestigioase), art. 31 (referirea la asociație profesională neguvernamentală), art. 22 (experți activi sau inactivi), sunt utilizate sintagme care nu sunt consacrate normativ și care conferă normei un caracter echivoc.

De asemenea, propunerea analizată conține o serie de prevederi, dintre care amintim cu titlu de exemplu art. 3 alin. (2), art. 3 alin. (4), art. 3 alin. (5) lit. e), art. 7 alin. (3) lit. i), art. 8 alin. (9), art. 28 alin. (1), care prin conținutul lor ambiguu și deficitar formulat, nu îndeplinesc criteriile de claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate pe care un text de lege trebuie să le îndeplinească. Amintim în acest sens, *Decizia nr. 17/2015* prin care Curtea Constituțională a statuat că „*autoritatea legiuitoare, Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligația de a edicta norme care să respecte trăsăturile mai sus arătate. Potrivit art. 8 alin. (4) teza întâi din Legea nr. 24/2000, "textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce", iar potrivit art. 36 alin. (1) din aceeași lege, "actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie"*.

96. Curtea constată că prin reglementarea normelor de tehnică legislativă legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel,

respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară”.

Amintim, de asemenea, considerentele *Deciziei nr. 45/2018*, în care Curtea a statuat că „*în corpul uni act normativ nu pot fi instituite aceleași reglementări în mai multe articole. Aceasta constituie o încălcare a art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 și, implicit, a celor ale art. 1 alin. (5) din Constituție*” (de exemplu: art. 4 alin. (2), art. 5 alin. (1) lit. e) și art. 5 alin. (2) din propunerea legislativă).

În cuprinsul secțiunii a 2-a capitolul III nu sunt inserate norme care să reglementeze răspunderea disciplinară a membrilor organelor Uniunii

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

Viorica DĂNCILĂ
PRIM-MINISTRU

Domnului senator **Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU**
Președintele Senatului