



AVIZ

referitor la proiectul de Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii nr.136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic, pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.158/2005 privind concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate, precum și pentru stabilirea unor măsuri cu privire la acordarea concediilor medicale

Analizând proiectul de Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii nr.136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic, pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.158/2005 privind concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate, precum și pentru stabilirea unor măsuri cu privire la acordarea concediilor medicale, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.407 din 22.10.2020 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D1154/22.10.2020,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

Avizează favorabil proiectul de ordonanță de urgență, cu următoarele observații și propuneri:

1. Proiectul de ordonanță de urgență are ca obiect modificarea și completarea Legii nr.136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic, republicată, precum și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.158/2005 privind concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.399/2006,

cu modificările și completările ulterioare, în vederea reglementării posibilității instituirii, sub monitorizarea medicilor de familie, a măsurii izolării la domiciliu sau la o locație declarată, până la confirmarea infecției cu o boală infectocontagioasă, precum și după confirmarea diagnosticului de boală infectocontagioasă, prin investigații paraclinice specifice, a persoanelor care, potrivit definiției de caz, nu prezintă semne și simptome sau prezintă simptome care nu necesită izolarea într-o unitate sanitară sau într-o locație alternativă atașată unității sanitare, a acordării certificatelor de concediu medical pentru aceste persoane, precum și a modalității de plată a medicilor de familie care monitorizează starea de sănătate a respectivelor persoane.

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

2. Menționăm că proiectul nu este însoțit de avizul de oportunitate al Secretariatului General al Guvernului privind promovarea unui asemenea demers legislativ.

3. La **titlu**, pentru exprimarea riguroasă a obiectului reglementării, este necesară înlocuirea expresiei „pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.158/2005” cu expresia „pentru completarea **art.20 din Ordonanța** de urgență a Guvernului nr.158/2005”.

4. La **primul alineat al preambulului**, pentru precizia și corectitudinea normei, propunem ca trimiterea la actul normativ invocat în text să fie înlocuită cu sintagma „prevederile **art.7 și 8 din Legea nr.136/2020** privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic, **republicată**”.

La **alineatul al doilea**, pentru un limbaj specific normativ, sugerăm ca sintagma „soluțiile legislative preconizate prin Legea nr.136/2020” să fie înlocuită cu sintagma „**dispozițiile Legii nr.136/2020, republicată**”. Reiterăm observația pentru toate situațiile similare din proiect.

Totodată, semnalăm că textul, astfel cum este formulat, este lipsit de claritate, în sensul că nu se înțelege ce categorii de persoane au fost avute în vedere, respectiv persoanele care au fost în contact cu alte persoane confirmate cu boli infectocontagioase, dar nu au efectuat examinări clinice, paraclinice și evaluări biologice, sau toate

persoanele indiferent dacă au avut sau nu contact cu alte persoane confirmate cu boli infectocontagioase.

La **alineatul al treilea**, pentru rigoare în exprimare, sugerăm înlocuirea sintagmei „determinat de creșterea numărului de cazuri de persoane infectate” cu sintagma „determinat de creșterea numărului de cazuri de persoane infectate **cu coronavirusul SARS-CoV-2**”.

La **alineatul al cincilea**, pentru precizia normei, recomandăm înlocuirea sintagmelor „la nivelul legislației primare” și „precum și a legislației speciale care reglementează concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate” cu actele normative vizate a fi modificate și completate prin prezentul proiect, astfel: „**asupra Legii nr.136/2020, republicată**”, respectiv „precum și **asupra Ordonanței de urgență a Guvernului nr.158/2005 privind concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.399/2006, cu modificările și completările ulterioare**”.

Totodată, semnalăm că, prin prezentul proiect, nu se definește măsura izolării la domiciliu sau la o locație declarată, acesta fiind prevăzută la art.3 lit.c) din Legea nr.136/2020, republicată, astfel că este necesară revederea sintagmei „în sensul definirii măsurii de izolare la domiciliu sau la o locație declarată”.

La **alineatul al șaptelea**, sugerăm eliminarea sintagmei „demotivând aceste categorii de persoane” întrucât, în actuala formulare, este lipsită de claritate.

La **al optulea alineat**, pentru corectitudine, recomandăm ca sintagma „obligația statutului” să fie redată corect sub forma „**obligația statului**”.

La **alineatul al nouălea**, pentru unitate în redactare cu alte acte normative similare, recomandăm ca sintagma „în condițiile evoluției situației epidemiologice” să fie înlocuită cu sintagma „în condițiile evoluției **situației epidemiologice determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2**”.

De asemenea, pentru rigoare în exprimare, sugerăm ca sintagma „pentru a asigura operaționalizarea de la nivelul unităților sanitare cu paturi” să fie redată sub forma „pentru a asigura operaționalizarea **la nivelul unităților sanitare cu paturi**”.

În ceea ce privește **alineatul al zecelea**, sugerăm eliminarea acestuia din cuprinsul preambulului, deoarece este superfluu și, totodată, este formulat într-o manieră improprie stilului normativ.

5. La **partea introductivă a art.I**, având în vedere că intervențiile legislative asupra Legii nr.136/2020, republicată, vizează atât modificarea, cât și completarea acestui act normativ, este necesară inserarea sintagmei „**se modifică și**” înaintea sintagmei „se completează după cum urmează”.

La **pct.1**, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, este necesară reformularea **părții dispozitive**, astfel:

„1. **După alineatul (3) al articolului 8** se introduc două noi alineate, alin.(3¹) și (3²), cu următorul cuprins:”

Referitor la textul propus pentru **alin.(3¹) al at.8**, precizăm că nu este suficient de clar, din formularea acestuia putându-se desprinde interpretarea că vizează o sferă mai largă de persoane decât cele care intră sub incidența alin.(1) al aceluiași articol.

Astfel, potrivit **art.8 alin.(1)** *„Izolarea se instituie pentru persoanele bolnave cu semne și simptome sugestive specifice definiției de caz, precum și pentru persoanele purtătoare ale agentului înalt patogen, chiar dacă acestea nu prezintă semne și simptome sugestive.”*

Așadar, norma are în vedere două categorii de persoane:

a) persoane care prezintă **semne și simptome sugestive specifice definiției de caz**, chiar dacă nu a fost confirmată infecția;

b) persoane **purtătoare ale agentului înalt patogen**, chiar dacă acestea nu prezintă semne și simptome sugestive, ceea ce presupune că, pentru aceste persoane, există un test de confirmare a infecției.

În formularea propusă, **alin.(3¹)** ar putea genera dificultăți de interpretare, putându-se înțelege că textul vizează inclusiv persoanele care nu prezintă semne și simptome sugestive pentru care nu a fost confirmată încă infecția cu o boală contagioasă. Or, dacă ar fi interpretat astfel, textul **ar extinde sfera persoanelor** asupra cărora se poate institui măsura izolării la domiciliu, iar soluția legislativă ar aduce atingere cel puțin dreptului la liberă circulație consacrat de **art.25** din Constituție și nu ar putea îndeplini exigențele **art.115 alin.(6)** din Constituție, referitoare la **interdicția afectării unor drepturi fundamentale** prin ordonanțe de urgență.

În acest context, apreciem că ar putea deveni incidente, mutatis mutandis, considerente reținute de Curtea Constituțională prin Decizia nr.458/2020, potrivit cărora *„internarea obligatorie în vederea prevenirii răspândirii unor boli transmisibile implică, în mod subsecvent, și restrângerea exercițiului altor drepturi fundamentale,*

așa cum este dreptul la liberă circulație și, în anumite situații, dreptul la viață intimă, familială și privată, consacrate de art.25 și 26 din Constituție. În acest sens, Curtea amintește că libertatea persoanei, așa cum este aceasta consacrată în prevederile constituționale și internaționale la care s-a făcut referire mai sus, se referă la libertatea fizică a persoanei și, așa cum preciza și Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Hotărârea din 15 decembrie 2016, pronunțată în Cauza Khlaifia și alții împotriva Italiei, paragraful 64, diferența dintre privarea de libertate și restrângerea libertății de circulație este doar una de grad sau intensitate, și nu una de natură sau substanță”.

Pe de altă parte, norma propusă are o redactare deficitară și prin aceea că poate fi interpretat în sensul că, prin excepție de la alin.(3), nu mai este necesar acordul persoanelor supuse examinării pentru dispunerea măsurii izolării.

Este necesară, de aceea, reformularea textului astfel încât să reiasă că acesta vizează strict persoanele care intră sub incidența alin.(1) al art.8, respectiv, **persoanele care prezintă semne și simptome sugestive specifice definiției de caz și persoanele purtătoare ale agentului înalt patogen, chiar dacă acestea nu prezintă semne și simptome sugestive.**

Totodată, referitor la soluția legislativă privind posibilitatea instituirii măsurii izolării la domiciliu sau la o locație declarată, semnalăm că norma, astfel cum este formulată, este incompletă, putând crea confuzii în aplicarea actului normativ, întrucât nu este suficient de clară procedura de instituire a acestei măsuri. În acest sens, menționăm că, din text, **nu reiese cine dispune această măsură, momentul la care se instituie, precum și perioada pentru care se instituie aceasta.** Este necesară revederea normei și completarea acesteia în mod corespunzător.

Referitor la îndeplinirea exigențelor de calitate a legii, menționăm că, prin **Decizia nr.448/2013**, Curtea Constituțională a reținut că „În ceea ce privește criteriile de claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate pe care un text de lege trebuie să le îndeplinească, Curtea, prin Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.116 din 15 februarie 2012, a constatat că, potrivit art.8 alin.(4) teza întâi din Legea nr.24/2000 privind ~~normele~~ de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, „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”. Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, Curtea a constatat că prin reglementarea acestora au fost impuse o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară.”

La textul propus pentru **art.8 alin.(3²)**, pentru corectitudine, sintagma „transmite direcției de sănătate publică” trebuie înlocuită cu sintagma „transmite direcției de sănătate publică **judeteană, respectiv a municipiului București**”. Reiterăm observația pentru toate situațiile similare din proiect.

De asemenea, se impune precizarea termenului în care medicul de familie are obligația de a transmite fișa de monitorizare a persoanei izolate.

La **pct.2**, în ceea ce privește textul propus pentru **art.13**, pentru corectitudine, sintagma „numărul de teste efectuate defalcate pe județe de infectare” trebuie înlocuită cu sintagma „numărul de teste **raportate separat, la nivel național și județean**”.

6. La art.II, pentru a răspunde exigențelor specifice actelor normative de completare, este necesară reformulare **părții dispozitivă**, astfel:

„Art.II. - **După alineatul (2) al articolului 20** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.158/2005 privind concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1074 din 29 noiembrie 2005, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.399/2006, cu modificările și completările ulterioare, **se introduce un nou alineat, alin.(2¹)**, cu următorul cuprins:”.

7. Având în vedere că norma preconizată pentru art.III vizează ipoteza în care medicii de familie acordă concediu medical pentru carantină persoanelor izolate în condițiile art.8 alin.(3¹) din Legea

nr.136/2020, republicată, căroră nu li s-a confirmat diagnosticul de boală infectocontagioasă, se impune ca această normă să fie prevăzută ca alineat distinct al art.20 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.158/2005, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.399/2006, cu modificările și completările ulterioare, marcat ca „alin.(2²)”.

În această situație, **partea dispozitivă a art.II** va viza completarea art.20 cu „două noi alineate, alin.(2¹) și (2²), cu următorul cuprins:”.

Această observație implică eliminarea **art.III** din proiect și renumerotarea corespunzătoare a articolelor subsecvente.

8. Referitor la textul propus pentru actualul art.IV, semnalăm că, astfel cum acesta este formulat, este lipsit de claritate și predictibilitate, prezentând aspecte de retroactivitate, având în vedere că potrivit prevederilor art.20 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.158/2005, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.399/2006, cu modificările și completările ulterioare, certificatele de concediu medical se eliberează de către **medicii curanți care au luat în evidență persoanele pentru care a fost dispusă măsura izolării**.

Pe cale de consecință, precizăm că normele propuse prin prezentul proiect **vor putea fi aplicate doar situațiilor ce vor lua naștere ulterior intrării în vigoare a acestuia**. Prin urmare, este necesară reanalizarea în totalitate a textului propus pentru **actualul art.IV**, deoarece în formularea actuală nu poate fi aplicat.

9. La actualul art.V alin.(2), pentru precizia normei, propunem stabilirea unui termen pentru elaborarea ordinului invocat în text. Această observație este valabilă și pentru **alin.(4)** și **actualul art.VI alin.(2)**.

De asemenea, pentru conformitate cu dispozițiile art.37 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră, *exprimarea prin abrevieri a unor denumiri sau termeni se poate face numai prin explicitare în text, la prima folosire*, forma abreviată „CNAS” trebuie redată *in extenso*, respectiv „**Căsei Naționale de Asigurări de Sănătate**”.

Totodată, apreciem că este necesară eliminarea **alin.(3)**, întrucât precizarea naturii respectivului contract, precum și a faptului că acesta este obligatoriu, sunt superflue raportat la faptul că **alin.(2)** cuprinde prevederi referitoare la stabilirea condițiilor de încheiere a contractului

prin ordin comun al ministrului sănătății și al președintelui Casei Naționale de Asigurări de Sănătate.

Această observație este valabilă, în mod corespunzător, și pentru **alin.(6)**, în ceea ce privește sancțiunea diminuării cu 50% a venitului cuvenit, în cazul nerespectării, de către medicul de familie, a oricăreia dintre obligațiile contractuale. Întrucât **alin.(5)** cuprinde prevederi referitoare la faptul că sancțiunile pentru nerespectarea obligațiilor contractuale se stabilesc prin același ordin prevăzut la **alin.(2)**, pentru evitarea confuziilor în aplicarea actului normativ, este necesară eliminarea **alin.(6)** din cuprinsul **actualului art.V**.

În considerarea acestor observații, alineatele vor fi renumerotate.

10. La actualul art.VI alin.(1), pentru unitate în redactare cu alte acte normative similare, expresia „virusul SARS-Cov-2” trebuie redată sub forma „**coronavirusul SARS-CoV-2**”.

p. PREȘEDINTE,

Toni GREBNA

București

Nr.1085/22.10.2020