



AVIZ

referitor la proiectul de Ordonanță de Urgență a Guvernului privind suspendarea aplicării prevederilor Legii nr.5/2021 privind Statutul personalului profesionist operativ de intervenție din cadrul serviciilor civile care asigură asistență publică medicală de urgență și prim ajutor calificat

Analizând proiectul de **Ordonanță de Urgență a Guvernului privind suspendarea aplicării prevederilor Legii nr.5/2021 privind Statutul personalului profesionist operativ de intervenție din cadrul serviciilor civile care asigură asistență publică medicală de urgență și prim ajutor calificat**, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.206 din 28.06.2021 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D564/28.06.2021,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și al art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ proiectul de ordonanță de urgență, pentru următoarele considerente:

1. Proiectul de ordonanță de urgență are ca obiect suspendarea aplicării prevederilor Legii nr.5/2021 privind Statutul personalului profesionist operativ de intervenție din cadrul serviciilor civile care asigură asistență publică medicală de urgență și prim ajutor calificat, până la data de 31.12.2022, inclusiv.

Potrivit Notei de fundamentare, „*Urgența adoptării prezentei ordonanțe de urgență este determinată de impactul imediat și pe termen mediu pe care aplicarea prevederilor Legii nr.5/2021 poate să îl determine asupra funcționării sistemului de urgență și, implicit asupra vieții și sănătății pacienților, în lipsa unor măsuri compensatorii care să fie stabilite și implementate după o analiză temeinică de impact.*”

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

2. În raport cu prevederile art.115 alin.(4) din Constituție și ținând seama de jurisprudența Curții Constituționale în materie, în **preambul** trebuie dezvoltate mai temeinic și mai argumentat elementele de fapt și de drept ale situației extraordinare care justifică recurgerea la această cale de reglementare, precum și eventualele efecte negative care s-ar produce în lipsa neadoptării proiectului în regim de urgență.

Menționăm că nemotivarea sau motivarea necorespunzătoare a urgenței reprezintă motive de neconstituționalitate a ordonanțelor de urgență. De altfel, în considerentele Deciziei Curții Constituționale nr.421/2007 s-a reținut că *„Urgența reglementării nu echivalează cu existența situației extraordinare, reglementarea operativă putându-se realiza și pe calea procedurii obișnuite de legiferare”*.

Raportat la momentul avizării prezentului proiect, semnalăm că Legea nr.5/2021 privind Statutul personalului profesionist operativ de intervenție din cadrul serviciilor civile care asigură asistență publică medicală de urgență și prim ajutor calificat, ale cărei prevederi se preconizează a fi suspendate, ca act de voință al Parlamentului, a intrat în vigoare recent, în data de 14 ianuarie 2021. Astfel, pentru respectarea celor exprimate în jurisprudența constantă a Curții Constituționale, cu atât mai mult este necesară motivarea temeinică, atât în Nota de fundamentare, cât și în preambul, sub aspectul urgenței și al situației extraordinare care determină adoptarea prezentului proiect pe calea delegării legislative, precum și a faptului că, prin soluțiile preconizate, nu sunt afectate drepturi fundamentale.

În acest sens, precizăm că la paragraful 43 din Decizia Curții Constituționale nr.785/2019 *„Curtea constată că în jurisprudența menționată, invocată în parte și în prezenta excepție de neconstituționalitate, a analizat îndeplinirea condiției de adoptare a ordonanțelor de urgență ale Guvernului constând în interdicția contracării voinței Parlamentului, în corelație cu exigențele expres prevăzute de art.115 din Constituție pentru emiterea ordonanțelor de urgență ale Guvernului. **Neîndeplinirea condiției menționate a fost constatată acolo unde au fost demonstrate motivarea deficitară sub aspectul urgenței și situației extraordinare și, respectiv, afectarea unor drepturi fundamentale. Neîntrunirea condițiilor impuse de normele exprese ale art.115 alin.(4) și (6) din Constituție a condus la***

concluzia firească potrivit căreia acțiunea legislativă a Guvernului este de natură să încalce rolul Parlamentului stabilit de art.61 din Constituție, relevându-se ca o pură acțiune de contracarare a voinței autorității legiuitoare. În măsura în care sunt însă întrunite exigențele delegării legislative expres prevăzute de art.115 din Constituție, nu se poate reține neconstituționalitatea actului adoptat de Guvern pe motiv de „contracarare“ a voinței Parlamentului. În mod inevitabil, în situații extraordinare care reclamă adoptarea de măsuri urgente, actul adoptat de Guvern poate modifica sau abroga, după caz, legi adoptate de Parlament, ceea ce poate implica, în sine, o soluție legislativă diferită de cea adoptată anterior de Parlament.”

3. Prin raportare la prevederile art.115 alin.(6) din Constituția României, conform cărora „**Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică**”, semnalăm că prin soluția legislativă preconizată, de suspendare a aplicării prevederilor Legii nr.5/2021 privind Statutul personalului profesionist operativ de intervenție din cadrul serviciilor civile care asigură asistență publică medicală de urgență și prim ajutor calificat, până la data de 31.12.2022, inclusiv, **este afectată substanța unor drepturi fundamentale** - dreptul la muncă și protecția socială a muncii, prevăzut de art.41 din Constituția României, respectiv egalitatea în drepturi, prevăzută de art.16 din Constituție, raportat la art.53 din Legea fundamentală, prin nerespectarea cerinței de proporționalitate în restrângerea exercițiului unor drepturi fundamentale.

Curtea Constituțională a statuat că „**ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă «afectează», dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin**“. (prin Decizia nr.150 din 12 martie 2020, paragraful 59). De asemenea, Curtea, printr-o jurisprudență constantă a reținut că „**verbul «a afecta» este susceptibil de interpretări diferite, așa cum rezultă din unele dicționare. Din punctul de vedere al Curții, aceasta urmează să rețină numai sensul juridic al noțiunii, sub diferite nuanțe, cum ar fi: «a suprima», «a aduce atingere», «a prejudicia», «a vătăma», «a leza», «a antrena**

*consecințe negative»*¹ (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr.1.189 din 6 noiembrie 2008, citată în multe alte decizii).

Menționăm că, potrivit prevederilor art.12 alin.(1) și (2) din Legea nr.5/2021, personalul profesionist operativ are dreptul la: a) **normă de hrană**, acordată potrivit Ordonanței Guvernului nr.26/1994 privind drepturile de hrană, în timp de pace, ale personalului din sectorul de apărare națională, ordine publică și securitate națională și ale persoanelor private de libertate, republicată, cu modificările și completările ulterioare; personalul care beneficiază de normă de hrană nu poate beneficia și de indemnizația de hrană acordată potrivit Legii-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare; b) **uniformă de protecție specifică și uniformă de ceremonii**; c) **echipamente și materiale sanitare specifice** pentru limitarea accidentelor postexpunere; d) **concediu de odihnă suplimentar de 10 zile lucrătoare/an**, plătit de angajator și care se acordă pentru prevenirea îmbolnăvirii profesionale, urmând a fi efectuat, la cerere, într-o stațiune balneoclimaterică și de tratament pe teritoriul României, inclusiv decontarea transportului, asigurat de angajator; e) **vouchere de vacanță**, bilete de tratament și recuperare; f) **indemnizații de instalare, de mutare, de delegare sau de detașare**, precum și **decontarea cheltuielilor de cazare și transport în țară și străinătate**, în condițiile legii; g) **încadrarea activității și locurilor de muncă în condiții deosebite sau speciale**, prin ordin comun al ministrului sănătății, al ministrului afacerilor interne și al ministrului muncii și protecției sociale; h) **asigurarea de despăgubiri** în caz de accident de muncă, suportate de angajator; i) **asigurarea, în mod gratuit, de asistență medicală, medicamente, proteze/orteze, investigații medicale de înaltă performanță, vaccinuri, analize biologice periodice**, efectuate o dată pe an sau când situația o impune, pentru depistarea posibilelor boli dobândite în activitate; j) **asigurarea de asistență juridică** de către angajator pentru fapte săvârșite care sunt consecința exercitării atribuțiilor de serviciu, potrivit legii; k) **protecție din partea structurilor specializate** ale Ministerului Afacerilor Interne față de amenințările sau violențele la care ar putea fi supuși în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu.

¹ Sublinierile noastre.

Totodată, la decesul unei persoane care face parte din categoria personalului profesionist operativ, în legătură cu exercitarea atribuțiilor de serviciu, Ministerul Sănătății, autoritățile publice locale și județene sau alte instituții care angajează personal profesionist operativ potrivit legii acordă familiei acesteia un **ajutor financiar suplimentar egal cu de trei ori salariul de bază avut la data decesului**.

De asemenea, potrivit prevederilor art.16 din același act normativ, personalul profesionist operativ **beneficiază de reducerea vârstei standard de pensionare, fără penalizare**, dacă îndeplinește cumulativ următoarele condiții: a) are vârsta minimă de 57 de ani; b) are un stagiu de cotizare de cel puțin 30 de ani, din care cel puțin 20 de ani de activitate ca personal profesionist operativ, iar potrivit dispozițiilor art.17 alin.(1), soțul/soția supraviețuitor/supraviețuitoare, copiii minori, precum și copiii majori până la terminarea studiilor, dar nu mai mult de 26 de ani, ai personalului profesionist operativ beneficiază de **pensie de urmaș** în condițiile prevăzute de legislația privind sistemul de pensii publice.

Menționăm că soluția legislativă preconizată are caracter discriminatoriu, deoarece creează o deosebire de tratament juridic între categoriile de personal profesionist operativ de intervenție din cadrul serviciilor civile care asigură asistență publică medicală de urgență și prim ajutor calificat, în funcție de momentul în care se solicită drepturile acordate *ope legis*, respectiv înainte sau după intrarea în vigoare a prevederilor prezentului proiect, fără ca deosebirea de tratament juridic să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional.

Astfel, este încălcat art.16 alin.(1) din Legea fundamentală, potrivit căruia „*Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.*”

Întrucât egalitatea în drepturi face parte din categoria drepturilor fundamentale, soluția preconizată încalcă și prevederile art.115 alin.(6) din Constituția României.

Chiar dacă, la momentul promovării prezentului proiect, nu ar fi încă aplicabile drepturile prevăzute de Legea nr.5/2021, faptul că Guvernul intenționează să le suspende până la data de 31.12.2022, inclusiv, este de natură să aducă atingere drepturilor fundamentale prevăzute la art.16 și art.41 din Constituția României, prin încălcarea, totodată a **principiul speranței legitime (așteptării legitime)**.

Curtea Constituțională statuează, la paragraful nr.19 din Decizia nr.328/2020, că „**Principiul speranței legitime este indisolubil legat de**

statul de drept. În virtutea acestui principiu, organele statului sunt obligate să acționeze în conformitate cu dispozițiile legale și să respecte speranțele legitime întemeiate pe prevederile legale în vigoare, indivizii putând conta pe previzibilitatea normelor legal adoptate și fiind astfel în măsură să își planifice viitorul în contextul drepturilor conferite de aceste dispoziții.”.

Având în vedere accepțiunea recunoscută de Curtea Constituțională pentru *principiul așteptării legitime*, care, în opinia noastră poate fi considerată *formă a principiului securității juridice*, conturat jurisprudențial de aceeași Curte ca decurgând din *principiul general al legalității*, s-ar putea afirma că prevederile Legii nr.5/2021, care urmează a fi suspendate, sunt suficient de clare și previzibile la data promovării prezentului proiect, încurajând recrutarea personalului profesionist operativ de intervenție, care acordă asistență publică medicală de urgență și prim ajutor calificat în echipă, cu statut civil, din cadrul instituțiilor și structurilor care compun Sistemul național de asistență medicală de urgență și prim ajutor calificat, cu excepția compartimentelor de primire a urgențelor, să-și planifice acțiunile pe termen scurt, dar și pe termen lung, și determinând o anumită conduită în gestionarea resurselor financiare familiale prezente și viitoare, ale personalului profesionist operativ de intervenție.

Referitor la principiul statului de drept, la art.1 alin.(4) din Constituție se prevede că „**România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate**”.

4. Semnalăm că proiectul de ordonanță de urgență prezintă deficiențe și din punctul de vedere al respectării normelor de tehnică legislativă, astfel:

4.1. La **titlu**, recomandăm reformularea textului în partea de debut, astfel:

„Ordonanță de **urgență pentru suspendarea ...**”.

4.2. La **preambul, paragraful trei**, pentru corectitudinea și estetica exprimării, propunem ca formularea ”menționate mai sus” să fie scrisă ”sus-menționate”.

La **paragraful patru**, este de analizat menținerea ori nu a cuvântului "românesc" din cuprinsul construcției "sistemul sanitar românesc" întrucât acesta reprezintă un truism în contextul inclus.

La **paragraful cinci**, pentru rigoare normativă, propunem inserarea substantivului "prevederilor" în textul "menținerea aplicabilității prevederilor Legii nr. 5/2021".

De asemenea, pentru formele abreviate "UPU" și "ATI", amintim prevederile art.37 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora, exprimarea prin abrevieri a unor denumiri sau termeni se poate face numai prin explicitare în text, la prima folosire. Observația este valabilă și pentru paragraful șase în cazul acronimelor "SMURD" și "CPU".

Totodată, pentru corectitudinea limbajului, sintagma "din forță de muncă" urmează să fie scrisă "de forță de muncă".

În același timp, pentru suplețea normei, propunem ca formularea "ATI de anul I, anul II și anul III semestrul I" să fie redată sub forma "ATI de anul I, II și III semestrul I".

În plus, pentru o bună înțelegere a dispoziției, este de evaluat scrierea textului "...fie prin ieșirea din sistem ca urmare a pensionării, prin reducerea vârstei standard de pensionare, fără penalizare, la 57 de ani," după cum urmează: " ... fie prin pensionare, ca urmare a reducerii vârstei standard de pensionare, la 57 de ani, fără penalizare,".

La **paragraful șase**, propunem reevaluarea exprimării "...prin ieșirea din sistem, dintr-o dată, ..." ca fiind improprie stilului normativ.

De asemenea, pentru a asigura coerență normei, propunem scrierea construcției "...din analiza efectuată acesta este de 18,39 % la serviciile de ambulanță și de 17,80 % la UPU-SMURD/UPU/CPU" – "... care din analiza efectuată acesta este de 18,39 % la serviciile de ambulanță și de 17,80 % la UPU-SMURD/UPU/CPU".

La **paragraful șapte**, în vederea evitării caracterului de repetabilitate a termenilor "asigura", respectiv, "asigurării" care figurează în textul "...nu se poate asigura continuitatea asigurării asistenței medicale de urgență," propunem înlocuirea celui de al doilea cu cuvântul "acordării".

La **paragraful opt**, prin analogie cu restul prevederilor dar și pentru concordanță cu dispozițiile art.1 alin.(1) din Legea nr.5/2021, titulatura "Sistemul Național de Asistență Medicală de Urgență și Prim Ajutor Calificat" trebuie redactată "Sistemul național de asistență medicală de urgență și prim ajutor calificat".

La **paragraful zece**, în vederea menținerii unității terminologice cu acte normative care cuprind prevederi similare, propunem ca sintagma "virusului SARS-CoV-2" să figureze sub forma "coronavirusului SARS-CoV-2".

La **paragraful doisprezece**, având în vedere faptul că Legea nr.24/2000 a fost republicată, este necesar ca, după titlul legii, sintagma „cu modificările și completările ulterioare” să fie înlocuită cu sintagma „**republicată**, cu modificările și completările ulterioare”.

Privitor la citarea art.66 alin.(1) din acest act normativ, aceasta s-a realizat incomplet față de forma republicată. Astfel, au fost redată numai dispozițiile primei teze din elementul structural supra menționat și nu și cele din teza finală, respectiv, textul „...În această situație se vor prevedea, în mod expres, data la care se produce suspendarea, precum și durata ei determinată”.

Mai mult decât atât, luând în considerare faptul că este redată o normă dintr-un alt act normativ, din rațiuni ce țin de prezentare, propunem ca citarea lor să se realizeze între ghilimele.

La **paragraful cincisprezece**, pentru redactările "procesului normal de legiferare" și "parametri dezirabili" specificăm faptul că acestea sunt inadecvate limbajului normativ, motiv pentru care propunem reconsiderarea lor prin variante susceptibile din punct de vedere juridic. – a se vedea și paragraful optsprezece pentru exprimarea "parametrii adecvați".

La **paragraful șaisprezece**, pentru îmbunătățire redacțională, formularea „neadoptarea acestor măsuri cu celeritate” va fi înlocuită cu construcția „neadoptarea acestora cu celeritate”.

4.3. La **articolul unic**, sintagma „publicată în Monitorul Oficial al României nr.27 din 11 ianuarie 2021, Partea I, se suspendă începând cu data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe până la data de 31.12.2022 inclusiv” trebuie redată corect, astfel: „publicată în Monitorul Oficial al României, **Partea I, nr.27 din 11 ianuarie 2021**, se suspendă începând cu data intrării în vigoare a prezentei **ordonanțe de urgență** până la data de 31 **decembrie** 2022, inclusiv”.

4.4. Semnalăm că, potrivit prevederilor art.6 alin.(1) teza I din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „Proiectul de act normativ trebuie să instituie **reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă**.”.

Precizăm că în Nota de fundamentare și în proiectul de ordonanță de urgență nu se precizează dacă, de la data intrării în vigoare a Legii nr.5/2021, respectiv 14 ianuarie 2021, și până în prezent, respectivul act normativ a produs efecte juridice, și nici dacă, potrivit art.23 din lege, potrivit căruia: „În termen de 30 de zile de la data publicării prezentei legi în Monitorul Oficial al României, Partea I, Ministerul Sănătății și Ministerul Afacerilor Interne elaborează norme metodologice de aplicare a acesteia, care se aprobă prin hotărâre a Guvernului”, aceste norme metodologice au fost adoptate.

În cazul în care actul normativ care se preconizează a fi suspendat a produs deja efecte juridice, iar prin măsura propusă sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a prezentului proiect, în considerarea dispozițiilor art.26 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, se impune ca proiectul de ordonanță de urgență să cuprindă soluții legislative pentru situații tranzitorii, referitoare la măsurile ce se instituie cu privire la derularea raporturilor juridice născute în temeiul Legii nr.5/2021.

5. Ca urmare a celor de mai sus, având în vedere că măsura propusă prin prezentul proiect aduce atingere mai multor prevederi constituționale, incluzând pe cele care consacră drepturi fundamentale, principiul supremației Constituției și al statului de drept, precum și dispozițiile art.115 alin.(6) din Legea fundamentală referitoare la delegarea legislativă, propunem renunțarea la promovarea acestuia.

PREȘEDINTE

Florentin IORDACHE

București
Nr.495/29.06.2021

L. nr. 5/2021

M. Of. nr. 27/11 ian. 2021

Lege privind Statutul personalului profesionist operativ de intervenție din cadrul serviciilor civile care asigură asistență publică medicală de urgență și prim ajutor calificat

¹ promulgată prin D. nr. 5/2021

M. Of. nr. 27/11 ian. 2021

Decret pentru promulgarea Legii privind Statutul personalului profesionist operativ de intervenție din cadrul serviciilor civile care asigură asistență publică medicală de urgență și prim ajutor calificat

L. nr. 24/2000

M. Of. nr. 139/31 mar. 2000

Lege privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative

¹ republicare cu
renumerotare

M. Of. nr. 260/21 apr. 2010

Lege privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea
actelor normative

² modificări prin

L. nr. 29/2011

M. Of. nr. 182/15 mar. 2011

Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 24/2000
privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea
actelor normative

*modifică art. 6 alin. (1), art. 21, art. 22;
introduce alin. (3_1) la art. 7, lit. d) la art.
13*