



AVIZ

referitor la proiectul de Ordonanță pentru modificarea și completarea Legii nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 și pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul sănătății

Analizând proiectul de Ordonanță pentru modificarea și completarea Legii nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 și pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul sănătății, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.302 din 31.08.2021 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D774/31.08.2021,

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, cu următoarele observații și propuneri.

1. Proiectul de ordonanță are ca obiect modificarea și completarea Legii nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare, precum și modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.68/2021 privind adoptarea unor măsuri pentru punerea în aplicare a cadrului european pentru eliberarea, verificarea și acceptarea certificatului digital al Uniunii Europene privind COVID pentru a facilita libera circulație pe durata pandemiei de COVID-19.

Potrivit Notei de fundamentare, *„Prin acest act normativ se creează cadrul legal pentru stimularea adresabilității populației spre vaccinare, astfel încât un număr semnificativ de persoane, în perioada*

**CONFORM CU
ORIGINALUL**

următoare, să fie imunizate, fie în centrele de vaccinare organizate în acest scop, fie de către medicul de familie”.

Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunității măsurilor propuse.

2. Semnalăm că un proiect de ordonanță a Guvernului, având conținut similar, a fost transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.295 din 27.08.2021 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D761/27.08.2021, fiind emis avizul favorabil, cu observații și propuneri, nr.701/30.08.2021. Având în vedere faptul că unele observații și propuneri formulate în respectivel aviz nu au fost preluate la redactarea prezentului proiect, le reiterăm.

Precizăm că prezentul proiect figurează la pct.1 poz.6 din documentul intitulat „Informație de presă privind **actele normative adoptate de Guvern în ședința din 30 august 2021**”¹.

3. Raportat la momentul avizării prezentului proiect, precizăm că, potrivit prevederilor **art.1 din Legea nr.195/2021 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe**, *„În temeiul art.115 alin.(1) din Constituția României, republicată, Guvernul este abilitat ca, de la data intrării în vigoare a prezentei legi, dar nu înainte de încheierea primei sesiuni ordinare a anului 2021, și până la reluarea lucrărilor Parlamentului în cea de-a doua sesiune ordinară a anului 2021, să emită ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice”*. Menționăm că, potrivit formulei introductive, proiectul de ordonanță se încadrează în domeniul prevăzut de art.1 pct.V poz.4 din respectiva lege.

Totodată, în acord cu dispozițiile **art.2 din Legea nr.195/2021** *„(...) ordonanțele emise de Guvern în temeiul art.1 vor fi înaintate spre aprobare Parlamentului, potrivit procedurii legislative, până la reluarea lucrărilor Parlamentului în cea de-a doua sesiune ordinară a anului 2021. Nerespectarea termenului atrage încetarea efectelor ordonanței”*.

Menționăm că, prin Decizia Președintelui Camerei Deputaților nr.4 din 30 august 2021, respectiv prin Decizia Președintelui Senatului nr.13 din 30 august 2021, Camera Deputaților și Senatul au fost convocate în sesiuni ordinare, în data de 1 septembrie 2021.

¹ <https://gov.ro/ro/guvernul/sedinte-guvern/informatie-de-presa-privind-actele-normative-adoptate-de-guvern-in-edinta-din-30-august-2021>

Ca urmare a celor de mai sus, în ipoteza în care, până la data de 1 septembrie 2021, prezentul proiect nu este înaintat spre aprobare Parlamentului, efectele ordonanței încetează.

4. Menționăm că, potrivit prevederilor art.7 alin.(3¹) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Propunerile legislative, proiectele de legi și celelalte proiecte de acte normative vor fi însoțite, în mod obligatoriu, de o evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”*.

Evaluarea preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului reprezintă un set de activități și proceduri realizate cu scopul de a asigura o fundamentare adecvată a inițiativelor legislative, în vederea, atât a evaluării impactului legislației specifice în vigoare la momentul elaborării proiectului de act normativ, cât și a evaluării impactului politicilor publice pe care proiectul de act normativ le implementează.

5. Având în vedere că măsurile preconizate prin prezentul proiect au implicații asupra bugetului de stat, sunt incidente prevederile art.15 alin.(1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, referitoare atât la **obligativitatea întocmirii unei fișe financiare**, cu respectarea condițiilor prevăzute la art.15 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată, cât și la **obligativitatea precizării surselor de acoperire a majorării cheltuielilor bugetare**.

În acest sens, precizăm că, la pct.71 din considerentele Deciziei nr.643/2020, Curtea Constituțională a constatat că, *„Neîndeplinirea obligației solicitării fișei financiare conduce, în mod firesc, la concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare generală și lipsită de un caracter obiectiv și real, astfel că au fost încălcate prevederile constituționale cuprinse în art.138 alin.(5) referitoare la stabilirea sursei de finanțare. Ca atare, cheltuielile preconizate prin textele de lege criticate 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.”*.

6. Semnalăm că, potrivit prevederilor art.1 din Legea nr.195/2021 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe, *„În temeiul art.115 alin.(1) din Constituția României, republicată,*

Guvernul este abilitat ca, de la data intrării în vigoare a prezentei legi, dar nu înainte de încheierea primei sesiuni ordinare a anului 2021, și până la reluarea lucrărilor Parlamentului în cea de-a doua sesiune ordinară a anului 2021, să emită ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice". Precizăm că domeniile sunt stabilite în cuprinsul art.1 pct.I-XI din lege.

Totodată, în acord cu dispozițiile **art.2 din Legea nr.195/2021** „(...) ordonanțele emise de Guvern în temeiul art.1 vor fi înaintate spre aprobare Parlamentului, potrivit procedurii legislative, până la reluarea lucrărilor Parlamentului în cea de-a doua sesiune ordinară a anului 2021. Nerespectarea termenului atrage încetarea efectelor ordonanței”.

Referitor la temeiul legal al adoptării prezentei ordonanțe, precizăm că sunt invocate dispozițiile **art.1 pct.V poz.4** din Legea nr.195/2021 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe, intitulat **„V. Sănătate: 4. modificarea și completarea altor acte normative, cu putere de lege, în domeniul sănătății”**.

Însă, având în vedere soluțiile legislative preconizate la **art.I-III** din proiect, potrivit cărora, începând cu data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe, persoanele vaccinate cu schemă completă de vaccinare vor beneficia de o alocație individuală de hrană în valoare totală de 100 de lei, sub forma de tichete de masă, precum și organizarea, ca o măsură suplimentară de recompensare a tuturor persoanelor care au fost vaccinate împotriva COVID 19, a Loteriei de vaccinare, care constă în acordarea de premii în bani persoanelor cu cetățenie română, vaccinate cu schemă completă de vaccinare, apreciem că este discutabil dacă **prezentul proiect de ordonanță se încadrează sau nu în domeniul prevăzut de art.1 pct.V poz.4 din Legea nr.195/2021**. Mai mult, prin obiectul său de reglementare, proiectul **nu pare a se încadra în niciunul dintre domeniile pentru care Guvernul este abilitat să emită ordonanțe, potrivit Legii nr.195/2021**.

Semnalăm că, potrivit prevederilor art.1 alin.(1) din actul normativ asupra căruia se intervine, *„Prezenta lege are ca obiect instituirea, pe durata stării de alertă declarate în condițiile legii, în vederea prevenirii și combaterii efectelor pandemiei de COVID-19, a unor măsuri temporare și, după caz, graduale, în scopul protejării drepturilor la viață, la integritate fizică și la ocrotirea sănătății,*

inclusiv prin restrângerea exercițiului altor drepturi și libertăți fundamentale.”.

7. La **art.I pct.1**, semnalăm că, prin conținutul său normativ, **art.11 alin.(1)** din actul normativ de bază face parte din categoria legilor organice, întrucât reglementează în domeniul nașterii și încetării raporturilor de muncă și a raporturilor de serviciu, fiind incidente prevederile **art.73 alin.(3) lit.j) și p)** din **Legea fundamentală**. Întrucât, potrivit **art.115 alin.(1)** din Constituție, Guvernul poate adopta ordonanțe simple numai în domenii care nu fac obiectul legilor organice, **soluțiile legislative preconizate la pct.1 nu pot fi promovate.**

8. La **art.I pct.2**, semnalăm că soluțiile legislative propuse sunt susceptibile de a aduce atingere **dreptului la ocrotirea sănătății, consacrat de art.34 din Constituție**, prin aceea că, motivate de perspectiva unui câștig material, persoanele care suferă afecțiuni care sporesc riscul apariției unor efecte adverse în cazul vaccinării ar putea decide să se vaccineze cu consecința punerii în pericol a propriei sănătăți.

Pe de altă parte, dreptul la ocrotirea sănătății este susceptibil de a fi lezat și prin aceea că aceste măsuri de stimulare materială ar constitui un precedent care ar putea încuraja, pe viitor, populația să nu se vaccineze în speranța acordării de către stat a unor stimulente asemănătoare, fapt care ar putea zădărnici eventuale campanii viitoare de combatere a pandemiilor.

9. La **art.I pct.3**, semnalăm că norma propusă pentru **art.27 alin.(3)** înfrânge rațiunea instituirii posibilității ocupării fără concurs a posturilor vacante prevăzute la **art.11 alin.(1)** din actul normativ de bază, deoarece, potrivit textului propus pentru **art.27 alin.(3)** posturile și funcțiile vacante din cadrul Ministerului Sănătății și unităților aflate în subordinea și coordonarea acestuia sunt exceptate de la dispoziția de suspendare a organizării concursurilor pentru ocuparea acestora. Pe de altă parte, norma propusă este echivocă și lipsită de previzibilitate întrucât nu stabilește criteriile în baza cărora respectivele posturi se ocupă prin concurs sau fără concurs, lăsând loc arbitrariului.

Totodată, semnalăm că prin **art.II** din **Legea nr.203/2020** pentru modificarea și completarea **Legii nr.55/2020** privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, adoptată ca lege organică, s-a instituit o normă derogatorie de la dispozițiile **art.27 alin.(3)** din **Legea nr.55/2020** privind unele măsuri

pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare ulterioare, prin care se dă posibilitatea ca, pe durata stării de alertă, să se poată desfășura și concursurile pentru ocuparea posturilor vacante sau temporar vacante pentru posturile nedidactice, didactice auxiliare, pentru posturile din instituțiile care fac parte din sistemul național de apărare, ordine publică și securitate națională, din autoritățile administrației publice locale și județene și instituțiile din subordinea sau coordonarea acestora, Parlamentul României, Agenția Națională pentru Resurse Minerale, Inspekția Judiciară, din structurile cu sau fără personalitate juridică care derulează programe cu finanțare din fonduri nerambursabile, europene și naționale, precum și pentru posturile vacante de asistenți medicali comunitari, asistenți medicali și medici din unitățile de învățământ.

De asemenea, potrivit prevederilor articolului unic din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.183/2020 privind desfășurarea pe perioada stării de alertă a concursurilor pentru ocuparea posturilor vacante din cadrul instituțiilor și autorităților publice, aprobată prin Legea nr.33/2021, *„Prin derogare de la dispozițiile art.27 alin.(3) din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare, pe o perioadă de 6 luni de la data intrării în vigoare a legii de aprobare a prezentei ordonanțe de urgență, se pot desfășura concursurile pentru ocuparea posturilor și funcțiilor vacante și temporar vacante din cadrul instituțiilor și autorităților publice, cu încadrare în sumele aprobate în buget pentru anul 2021.”*.

Precizăm că nici în cuprinsul Notei de fundamentare a prezentului proiect, nici în normele propuse, nu se stabilește raportul dintre soluțiile legislative *de lege lata* și norma propusă, ceea ce poate crea dificultăți în interpretarea și aplicarea acesteia.

În acest sens, menționăm că, prin **Decizia nr.887/2020**, Curtea Constituțională a reiterat că *„orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat. În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv,*

ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului. O lege îndeplinește condițiile calitative impuse atât de Constituție, cât și de Convenție, numai dacă norma este enunțată cu suficientă precizie pentru a permite cetățeanului să își adapteze conduita în funcție de aceasta, astfel încât, apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă și să își corecteze conduita. Desigur, poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu afectează însă previzibilitatea legii”.

10. Sub rezerva observațiilor formulate la pct.3-9 *supra*, semnalăm că prezentul proiect trebuie să fie îmbunătățit și din punctul de vedere al respectării normelor de tehnică legislativă

În acest sens, menționăm că, potrivit dispozițiilor art.6 alin.(1) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, proiectul de ordonanță trebuie să instituie reguli necesare, suficiente, care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă.

Menționăm că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr.682/2012, „dispozițiile art.6 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată, cu modificările ulterioare instituie obligația fundamentării actelor normative. [...]. Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art.1 alin.(5) [...]”

Totodată, semnalăm că, în ipoteza în care normele propuse sunt redactate într-o manieră care nu este de natură să permită înțelegerea, interpretarea și aplicarea soluțiilor normative preconizate, **acestea sunt susceptibile să încalce prevederile art.1 alin.(5) din Constituție.**

Pentru respectarea prevederilor art.36 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, este necesară utilizarea în proiect a unei terminologii specifice limbajului și stilului juridic normativ, prin formulări clare, concise și precise, care să excludă orice echivoc. De asemenea, era necesar să fie evitate enunțurile prea generale, ambigue și eliptice, care pot servi la interpretări distorsionate și care pot prejudicia stilul normativ dar și un blocaj de punere corectă în aplicare a actului normativ în cauză.

În ceea ce privește criteriile de claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate pe care un text de lege trebuie să le îndeplinească, Curtea Constituțională, prin Decizia nr.26/2012 a constatat că, potrivit art.8 alin.(4) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„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».*”

Totodată, prin aceeași decizie, Curtea a reținut că trebuie avute în vedere și dispozițiile art.142 alin.(1) potrivit căroră „Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției” și pe cele ale art.1 alin.(5) din Constituție, conform căroră „În România, respectarea legilor este obligatorie”. Astfel, Curtea a concluzionat că **reglementarea criticată prin nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii.**

Ca urmare a celor de mai sus, semnalăm următoarele:

10.1. La titlu, pentru a reflecta în mod integral obiectul de reglementare al prezentului proiect, propunem următoarea formulare:

„Ordonanță pentru modificarea și completarea Legii nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.68/2021 privind adoptarea unor măsuri pentru punerea în aplicare a cadrului european pentru eliberarea, verificarea și acceptarea certificatului digital al Uniunii Europene privind COVID pentru a facilita libera circulație pe durata pandemiei de COVID-19, precum și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2020 privind acordarea de către Ministerul Sănătății, prin direcțiile de sănătate publică județene și a municipiului București, autorităților publice locale a necesarului de măști de protecție pentru familiile și persoanele defavorizate de pe raza unităților administrativ-teritoriale, precum și pentru suplimentarea bugetului Ministerului Sănătății, din Fondul de rezervă bugetară aflat la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul”.

10.2. La partea introductivă a **art.I**, pentru o exprimare specifică stilului normativ, recomandăm reformularea textului, astfel:

„Art.I. - Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.396 din 15 mai 2020, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează.”.

10.3. La **art.I pct.2**, în ceea ce privește textul propus pentru **art.21² alin.(1)**, pentru un spor de rigoare normativă, este necesară reformularea sintagmei *„prevăzute de Legea nr.165/2018 privind acordarea biletelor de valoare, cu modificările și completările ulterioare”*, astfel încât să fie indicate în mod expres normele vizate.

În ceea ce privește norma propusă pentru **art.21³ alin.(4)**, semnalăm că aceasta este insuficient de clară, ceea ce afectează predictibilitatea și accesibilitatea acesteia. Menționăm că, în actuala redactare, nu se înțelege care este procedura de stabilire a fondului anual de premiere pentru Loteria de vaccinare, precum și a repartizării acestuia, fiind necesară reformularea acesteia în mod corespunzător.

La **art.21³ alin.(9)**, pentru o exprimare specifică stilului normativ, sintagma *„în termen de maximum”* trebuie înlocuită cu sintagma *„în termen de maxim”*.

La **art.21³ alin.(11)**, pentru un spor de rigoare normativă, sintagma *„potrivit conform prevederilor”* trebuie înlocuită cu sintagma *„potrivit prevederilor”*.

10.4. La **art.III alin.(3)**, este necesară corelarea sintagmei *„structura premiilor”* cu soluțiile legislative preconizate la **art.1 pct.2** potrivit cărora premiile constau în **bani**.

10.5. La **art.V**, pentru o exprimare specifică stilului normativ, recomandăm reformularea părții dispozitive, astfel:

„Art.V. - După articolul 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.78/2020 privind acordarea de către Ministerul Sănătății, prin direcțiile de sănătate publică județene și a municipiului București, autorităților publice locale a necesarului de măști de protecție pentru familiile și persoanele defavorizate de pe raza unităților administrativ-teritoriale, precum și pentru suplimentarea bugetului Ministerului Sănătății, din Fondul de rezervă bugetară aflat la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2020, se introduce un nou articol, art.5, cu următorul cuprins:

«Art.5.»».

Ca urmare a însușirii prezentei observații, expresia „1. După articolul 4 se introduce un nou articol, articolul 5, cu următorul cuprins:” se va elimina.

Semnalăm că prin instituirea soluției legislative preconizate, este necesară reformularea corespunzătoare a titlului și a art.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.78/2020, astfel încât acestea să reflecte și ipoteza juridică a repartizării măștilor de protecție inspectoratelor școlare județene.

PREȘEDINTE

Flavia IORDACHE



București
Nr.717/31.08.2021

**CONFORM CU
ORIGINALUL**