



AVIZ

referitor la proiectul de Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative privind măsuri de protecție socială determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2

Analizând proiectul de **Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative privind măsuri de protecție socială determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2**, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.93 din 16.04.2020 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D395/16.04.2020,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și al 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 unor acte normative privind măsuri de protecție socială, intervenindu-se, în principal asupra Ordonanței de urgență a Guvernului nr.30/2020 *pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru stabilirea unor măsuri în domeniul protecției sociale în contextul situației epidemiologice determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2*, cu modificările și completările ulterioare, precum și asupra Ordonanței de urgență nr.32/2020 *privind modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.30/2020 pentru modificarea și completarea unor acte*

normative, precum și pentru stabilirea unor măsuri în domeniul protecției sociale în contextul situației epidemiologice determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2 și pentru stabilirea unor măsuri suplimentare de protecție socială.

Intervențiile legislative vizează clarificarea unor norme, precum și stabilirea unor măsuri suplimentare de protecție socială, considerate necesare în contextul evoluției situației epidemiologice determinată de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2.

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

2. Semnalăm că un proiect de ordonanță de urgență cu un conținut asemănător a fost transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.83 din 9.04.2020 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D368/10.04.2020, fiind emis **avizul favorabil cu observații și propuneri nr.335/10.04.2020.**

Comparând cele două forme ale proiectului, se constată că cele mai multe dintre observațiile formulate prin avizul sus-menționat nu au fost preluate, motiv pentru care acestea vor fi reiterate în cele ce urmează. De asemenea, se vor formula și propuneri și observații noi, care vizează aspecte care nu se regăseau în forma anterioară.

3. Având în vedere soluțiile legislative cuprinse în proiect, semnalăm că la pct.2 al Secțiunii a 2-a din Nota de fundamentare se menționează că proiectul reglementează **doar** modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.30/2020, cu modificările și completările ulterioare, deși la art.II din proiect se preconizează modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.32/2020, iar la art.III se instituie o derogare de la Legea nr.76/2002, cu modificările și completările ulterioare; prin urmare, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, este necesară corelarea instrumentului de motivare cu măsurile conținute în proiectul de ordonanță de urgență.

4. La **primul alineat al preambulului**, pentru o completă informare juridică, după titlul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.30/2020 se va insera mențiunea „**cu modificările și completările ulterioare**”.

La **al doilea alineat**, întrucât considerentul enunțat nu reflectă în mod corect beneficiarii măsurilor propuse la art.I pct.1 prin textul preconizat a fi introdus ca alin.(1¹) la art.XV din Ordonanța de urgență

a Guvernului nr.30/2020, beneficiari care fac parte dintr-o singură categorie profesională, adică sunt **doar avocații**, este necesară reformularea în consecință a sintagmei „unor categorii de persoane care realizează venituri din unele profesii liberale”.

5. La **art.I partea introductivă**, pentru rigoare redacțională, sintagma „cu modificările și completările ulterioare” se va insera după datele de identificare a editorialului în care a fost publicat actul normativ.

6. La **partea dispozitivă a pct.1**, referitor la textul preconizat pentru **art.XV alin.(1¹)**, semnalăm că pentru ca membrii respectivei profesii, afectați considerabil de situația epidemiologică actuală, să poată beneficia efectiv de măsurile de protecție socială vizate, este necesară revederea sintagmei „**întrerup activitatea parțial**”, deoarece termenul „**întrerupere**” are sensul de oprire sau suspendare temporară a desfășurării unei acțiuni sau activități, și nu de reducere parțială a activității profesionale.

Pe de altă parte, reconsiderarea sintagmei este necesară și deoarece folosirea acesteia va genera dubii în interpretarea și aplicarea normelor, întrucât nici Legea nr.51/1995 privind organizarea și exercitarea profesiei de avocat și nici Statutul profesiei de avocat nu prevăd situația întreruperii activității acestora, ci doar încetarea și suspendarea calității de avocat.

Folosirea noțiunii de „**întrerupere (parțială)**”, care nu este definită nici în actele de reglementare a profesiei de avocat și nici în prezentul proiect de ordonanță de urgență **va conduce imposibilitatea aplicării măsurilor de protecție socială preconizate, rămânând doar la nivel teoretic**.

Menționăm că **întreruperea activității nu poate fi probată de avocați**, decât dacă le încetează sau li se suspendă calitatea, în condițiile legii.

Pe de altă parte, este necesară reconsiderarea sintagmei „care întrerup activitatea parțial”, luând în considerare și prevederile art.X alin.(6) teza I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.29/2020 privind unele măsuri economice și fiscal-bugetare, potrivit cărora membrii profesiilor care îndeplinesc servicii de interes public „sunt obligați ca, pe perioada instituirii stării de urgență, să ia (...) măsurile necesare în vederea asigurării continuității activității”, obligația fiind stabilită pentru fiecare membru al profesiei de avocat în parte, nu în mod colectiv sau alternativ.

În plus, având în vedere că profesia de avocat este exercitată, doar în unele cazuri, într-un ritm constant, generator de venituri nefluctuante (ca în cazul unui contract individual de muncă) raportarea la pierderile financiare suferite din cauza contextului epidemiologic actual va trebui să vizeze, nu întreruperea activității de avocat, ci **reducerea/scăderea veniturilor obținute din exercitarea profesiei**, care poate fi (dar nu în mod automat) consecința reducerii activității respectivelor persoane.

Astfel, precizăm că deși veniturile unor avocați pot scădea în perioada stării de urgență, aceasta nu înseamnă în mod obligatoriu că respectivele persoane și-au redus activitatea (ca timp efectuat), ci doar că s-au reorientat spre prestarea altor servicii și cu onorarii mai mici.

Totodată, întrucât un avocat își poate desfășura activitatea pe întreg teritoriul României și nu numai, este necesară reconsiderarea sintagmei „*în a cărei rază teritorială își desfășoară activitatea*”. În acest scop, propunem ca declarația pe propria răspundere, în baza căreia ar urma să fie plătită indemnizația, să fie transmisă la agenția pentru plăți și inspecție socială județeană sau a Municipiului București, aflată în raza teritorială a organului fiscal unde solicitantul și-a stabilit **domiciliul fiscal**.

7. La **pct.2**, în ceea ce privește textul propus pentru **alin.(6) al art.XV**, întrucât titlul Legii nr.227/2015 este redat anterior, la alin. (5), pentru suplețea normei propunem eliminarea acestuia, urmând ca trimiterea la respectivul act normativ să se realizeze sub forma „**Legea nr.227/2015, cu modificările și completările ulterioare**”; observația este valabilă și pentru **pct.3**, cu referire la situațiile similare din textele propuse pentru alin.(8) și (9) ale art.XV.

8. La **partea dispozitivă a pct.3**, în acord cu uzanțele normative, cifra „4” din sintagma „se introduc 4 noi alineate” se va înlocui cu numeralul „patru”.

În textul propus pentru **alin.(7)**, sintagma „menționate la” se va înlocui cu expresia „**prevăzute la**”, această observație fiind valabilă pentru toate cazurile similare.

De asemenea, pentru o completă informare juridică asupra Legii nr.1/2005, după numărul acesteia se va insera termenul „republicată”; observația este valabilă și pentru cazul similar din textul propus pentru **alin.(9) al art.XV**.

9. La **partea dispozitivă a pct.4**, în acord cu uzanțele normative, sintagma „un nou articol XV²” se va înlocui cu sintagma „un nou articol, **art.XV²**”.

În textul propus pentru **alin.(1) al art. XV²**, din considerente de ordin gramatical, locuțiunea conjuncțională „precum și” va fi înlocuită cu conjuncția compusă „**și nici**”.

La **alin.(2)**, pentru corectitudinea exprimării, sintagma „sau ale art.XV alin.(1), (1¹), (2) și (4)” se va reda sub forma „**sau art.XV alin.(1), (1¹), (2) și (4)**”.

10. La **art.II pct.2**, în textul propus pentru **alin.(1) al art.XVIII**, este necesar să se menționeze faptul că **starea de urgență** instituită prin Decretul Președintelui României nr.195/2020 **a fost prelungită** prin Decretul Președintelui României nr.240/2020.

11. La **art.IV alin.(1)**, pentru rigoarea informației juridice referitoare la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.30/2020, este necesară eliminarea din titlul acesteia a sintagmei „și pentru stabilirea unor măsuri suplimentare de protecție socială”.

La **alin.(2)**, pentru claritatea exprimării, propunem ca sintagma „*încetează în termen de 60 de zile*” se va reda sub forma „**încetează la 60 de zile**”.

12. La **art.V alin.(1)**, pentru folosirea limbajului juridic consacrat, sintagma „prevăzuți de art.XV alin.(1), (2) și (4)” se va redacta sub forma „**prevăzute la art.XV alin.(1), (2) și (4)**”; reiterăm observația pentru toate cazurile similare din proiect.

De asemenea, sugerăm eliminarea din finalul normei a sintagmei „de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență”, ca superfluă.

La **alin.(2)**, este necesară reconsiderarea textului, deoarece, în actuala redactare, încalcă **principiul constituțional al neretroactivității legii**.

Precizăm că norma preconizată a fi introdusă ca alin.(1¹) la art.XV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.30/2020 nu prevede faptul că va putea fi solicitată și indemnizația aferentă lunii martie, iar în actuala redactare, potrivit aceluiași principiu constituțional al neretroactivității legii, alin.(1¹) la art.XV urmează să se aplice pentru viitor, **deci va putea fi solicitată numai indemnizația aferentă lunii aprilie**.

Prin urmare, fie se reformulează art.V alin.(2) din prezentul proiect, fie textul propus pentru alin.(1¹) la art.XV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.30/2020.

Totodată, trimiterea la **art.II pct.2** din prezentul proiect va fi revăzută, deoarece, pe de o parte, pentru respectarea exigențelor de tehnică legislativă, este necesar ca trimiterea să se facă la norma din actul de bază, nu din actul modificator, iar pe de altă parte, pentru că la art.II pct.2 nu este prevăzută nicio cooperare. Probabil se are în vedere pct. 1 al art. II din proiectul ordonanței de urgență, unde se preconizează completarea a art. IV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.32/2020 cu două noi alineate, textele propuse făcând referire la „cooperarea cu care persoanele au încheiate convenții individuale de muncă”.

La **alin.(3)**, pentru asigurarea corectei aplicări a normei, este necesar clarificarea sintagmei „lunilor următoare”, urmând a fi precizat faptul că se vizează lunile aprilie și următoarele din perioada stării de urgență.

13. Întrucât din analiza prevederilor art.XI și XV ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.30/2020 și din textele cuprinse în prezentul proiect, se constată că salariaților ar urma să se li se aplice un tratament vădit discriminatoriu în ceea ce privește cuantumul indemnizației acordate, este necesară uniformizarea regimului juridic aplicabil, în sensul stabilirii unui minim și al unui maxim al indemnizației, pentru toate categoriile de beneficiari, nu doar pentru salariați.

Precizăm că salariații, potrivit reglementării actuale, vor beneficia de o indemnizație în cuantum de **75% din salariul de bază corespunzător locului de muncă** (care, în cele mai multe situații este salariul minim brut pe țară garantat în plată și numai pentru salariații cu normă întreagă), dar nu mai mult de 75% din câștigul salarial mediu brut prevăzut de Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020 nr.6/2020.

Pe de altă parte, persoanele vizate de art.XV alin.(1), (1¹) și (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.30/2020 – alți profesioniști, persoanele care au încheiate convenții individuale de muncă în baza Legii nr.1/2005 privind organizarea și funcționarea cooperăției, persoanele fizice care obțin venituri exclusiv din drepturile de autor și drepturile conexe și avocații - ar urma să beneficieze **de o indemnizație lunară de 75% din câștigul salarial mediu brut**

prevăzută de Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2020 nr.6/2020, **indiferent de faptul că media veniturilor anuale pe care le obțineau aceste categorii de persoane anterior stării de urgență nu se ridică la nivelul câștigului salarial mediu brut.**

Astfel, întrucât în actuala redactare **normele referitoare la acordarea indemnizației pentru salariați încalcă prevederile constituționale referitoare la nediscriminare**, fără ca deosebirea de tratament juridic să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional, aspect ce determină încălcarea prevederilor art.16 din Constituție, care consacră principiul egalității în drepturi, principiu a cărui aplicare nu este îngădită pe durata existenței unei stării de urgență decretată.

Semnalăm că, în conformitate cu prevederile art.53 alin.(2) teza a II-a din Constituție, **chiar și măsurile prin care se restrânge exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți** (cum este cazul celor dispuse pe durata stării de urgență) **trebuie să fie nediscriminatorii.**

Deci, dacă măsurile prin care se restrâng drepturi trebuie să respecte principiul egalității de tratament, este de la sine înțeles că măsurile prin care se acordă drepturi trebuie să fie nediscriminatorii.

Prin urmare, orice salariat care nu a beneficiat de o indemnizație lunară în cuantum de 75% din câștigul salarial mediu brut pe anul 2020, așa cum beneficiază persoanele prevăzute la art.XV alin.(1), (1¹) și (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.30/2020, va fi îndreptățit să acționeze statul în justiție pe motiv de discriminare, ceea ce va genera costuri suplimentare pentru bugetul de stat, evident care vor fi recuperate, potrivit legii, pe cale judiciară, de Ministerului Finanțelor de la persoanele răspunzătoare de luarea măsurii.

În acest context, cităm paragraful 16 din considerentele Deciziei Curții Constituționale nr.657 din 17 octombrie 2019:

„16. În ceea ce privește principiul egalității în drepturi, Curtea Constituțională a reținut într-o jurisprudență constantă, începând cu Decizia Plenului nr.1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.69 din 16 martie 1994, că acesta presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. Ca urmare, situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional (a se vedea, în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr.86 din 27 februarie 2003, publicată în

Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.207 din 31 martie 2003, Decizia nr.476 din 8 iunie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.599 din 11 iulie 2006, Decizia nr.573 din 3 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.363 din 25 mai 2011, sau Decizia nr.366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.644 din 2 septembrie 2014, paragraful 55, Decizia nr.755 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.101 din 9 februarie 2015, paragraful 23).

*(...) Nesocotirea principiului egalității are drept consecință neconstituționalitatea discriminării care a determinat, din punct de vedere normativ, încălcarea principiului. Curtea a mai stabilit că **discriminarea se bazează pe noțiunea de "excludere de la un drept"** (Decizia Curții Constituționale nr.62 din 21 octombrie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.49 din 25 februarie 1994), **iar remediul constituțional specific, în cazul constatării neconstituționalității discriminării, îl reprezintă acordarea sau accesul la beneficiul dreptului** (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.685 din 28 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.470 din 11 iulie 2012, Decizia nr.164 din 12 martie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.296 din 23 mai 2013, sau Decizia nr.681 din 13 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.889 din 8 decembrie 2014). În același sens este și **jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului**, care a statuat, în aplicarea prevederilor art. 14 din Convenția privind apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale privind interzicerea **discriminării**, că **reprezintă o încălcare a acestor prevederi orice diferență de tratament săvârșită de stat între indivizi aflați în situații analoage, fără o justificare obiectivă și rezonabilă** (de exemplu, prin 4 Hotărârea din 13 iunie 1979, pronunțată în Cauza Marckx împotriva Belgiei, Hotărârea din 13 noiembrie 2007, pronunțată în Cauza D.H. și alții împotriva Republicii Cehe, par.175, Hotărârea din 29 aprilie 2008, pronunțată în cauza Burden împotriva Regatului Unit, par.60, Hotărârea din 16 martie 2010, pronunțată în cauza Carson și alții împotriva Regatului Unit, par 61).”.*

Așadar, dat fiind că numărul persoanelor, altele decât salariații, care au solicitat deja acordarea indemnizației aferente lunii martie, este mult mai mic decât cel al salariaților, **pentru a nu se încălca în continuare principiul nediscriminării**, cel puțin începând cu indemnizația aferentă lunii aprilie, este **necesară uniformizarea regimului juridic al indemnizației acordate ca măsură**

compensatorie de stat, fie prin stabilirea unui quantum unic și pentru salariați - de 75% din câștigul salarial mediu brut -, fie prin acordarea altor persoane decât salariaților a unei indemnizații care să se raporteze la veniturile realizate într-o anumită perioadă -, eventual ultimele 6 sau 12 luni, urmând să fie suportat de la bugetul de general consolidat un quantum de **75% din veniturile realizate în această perioadă, dar nu mai mult de **75% din câștigul salarial mediu brut prevăzut de Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020 nr.6/2020.****

De altfel, în preambulul prezentului proiect se menționează că se urmărește **menținerea cheltuielilor bugetare la un nivel sustenabil** pe perioada stării de urgență, ceea ce nu poate fi realizat decât prin stabilirea unui minim și al unui maxim al indemnizației ce ar urma să fie acordată atât salariaților, cât și celorlalte categorii profesionale.

PREȘEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU

București
Nr.364/16.04.2020