



AVIZ
**referitor la proiectul de Ordonanță de urgență privind instituirea
unor măsuri urgente pentru asigurarea necesarului de medici
pe durata riscului epidemiologic generat de
pandemia de COVID – 19**

Analizând proiectul de **Ordonanță de urgență privind instituirea unor măsuri urgente pentru asigurarea necesarului de medici pe durata riscului epidemiologic generat de pandemia de COVID - 19**, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.414 din 26.10.2020 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D1165/26.10.2020,

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, în fapt, suplimentarea statului de organizare al Spitalului de Urgență „Prof. Dr. Dimitrie Gerota” București, subordonat Direcției Medicale a Ministerului Afacerilor Interne, prin înființarea, în cadrul Unității de primiri urgente, a Compartimentului Suport COVID – 19, prevăzut cu 200 de posturi de medici specialiști și medici rezidenți aflați în anii IV și V de pregătire în specialitățile anestezie terapie intensivă, medicină de urgență, epidemiologie, radiologie – imagistică medicală, boli infecțioase și pneumologie, care se va afla sub coordonarea directă a Direcției Generale Management Urgențe Medicale din cadrul Departamentului pentru Situații de Urgență al Ministrului Afacerilor Interne.

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

2. Analizând conținutul prezentului proiect de ordonanță de urgență, semnalăm faptul că există neconcordanță între titlul și conținutul propriu-zis al acestuia.

Astfel, în timp ce din **titlu** se desprinde ideea că prin prezentul proiect se preconizează **„instituirea unor măsuri urgente pentru asigurarea necesarului de medici pe durata riscului epidemiologic generat de pandemia de COVID – 19”**, respectiv norme cu aplicabilitate generală determinate de nevoia de asigurare a necesarului de medici pe perioada situației epidemiologice determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, în fapt, proiectul vizează **suplimentarea statului de organizare al Spitalului de Urgență „Prof. Dr. Dimitrie Gerota” București**, subordonat Direcției Medicale a Ministerului Afacerilor Interne, **prin înființarea**, în cadrul Unități de primiri urgente, a **Compartimentului Suport COVID – 19**, prevăzut cu 200 de posturi de medici specialiști și medici rezidenți aflați în anii IV și V de pregătire în specialitățile anestezie terapie intensivă, medicină de urgență, epidemiologie, radiologie – imagistică medicală, boli infecțioase și pneumologie, care se va afla sub coordonarea directă a Direcției Generale Management Urgențe Medicale din cadrul Departamentului pentru Situații de Urgență al Ministrului Afacerilor Interne, respectiv o măsură care reglementează o situație concretă, având un destinatar individualizat.

În acest sens, este de analizat dacă, prin adoptarea măsurilor propuse pe calea ordonanței de urgență, nu se creează premisele unor vicii de neconstituționalitate în ceea ce privește caracterul *intuitu personae* al reglementării preconizate, incompatibil cu nivelul de reglementare al legii, care instituie norme cu caracter de **generalitate**, impersonale și cu caracter de repetabilitate în aplicare, eficiența juridică a actului având continuitate, neconsumându-se *„uno ictu”*.

Semnalăm că, prin Decizia nr.249/2018, Curtea Constituțională a reținut următoarele: „Din punct de vedere material, al conținutului de drept substanțial, ordonanțele simple sau de urgență ale Guvernului au putere de lege, fiind considerate acte de reglementare primară. Prin definiție, legea, ca act juridic de putere, are caracter unilateral, dând expresie exclusiv voinței legiuitorului, ale cărei conținut și formă sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia. Domeniul de incidență a reglementării este determinat de legiuitor, ea fiind concepută pentru a fi aplicată unui

număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normelor edictate. În caz contrar, **în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, având în vedere rațiuni *intuitu personae*, legea are caracter individual, fiind aplicabilă unui singur caz prestabilit fără echivoc, și, implicit, își pierde legitimitatea constituțională, încălcând principiul egalității în drepturi a cetățenilor și principiul separației puterilor în stat**”.

Pe de altă parte, menționăm că, potrivit **art.172 alin.(2) și (7) din Legea nr.95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată, cu modificările și completările ulterioare**, „spitalele din rețeaua sanitară proprie a ministerelor și instituțiilor publice, altele decât cele ale Ministerului Sănătății și ale autorităților administrației publice locale, **se înființează și, respectiv, se desființează prin hotărâre a Guvernului**, inițiată de ministerul sau instituția publică respectivă, cu avizul Ministerului Sănătății” (**alin.(2)**), iar „**structura organizatorică, reorganizarea, restructurarea**, schimbarea sediului și a denumirilor pentru spitalele publice din rețeaua proprie a altor ministere și instituții publice cu rețea sanitară proprie **se aprobă prin ordin al ministrului, respectiv prin act administrativ al conducătorului instituției, cu avizul Ministerului Sănătății**” (**alin.(7)**).

3. La primul alineat al preambulului, pentru o informare completă, precum și pentru rigoare normativă, sugerăm reformularea textului, astfel:

„Având în vedere contextul actual generat de evoluția situației epidemiologice naționale determinată de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, pentru care a fost instituită starea de urgență prin Decretul Președintelui României nr.195/2020 privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României și prelungită prin Decretul Președintelui României nr.240/2020 privind prelungirea stării de urgență pe teritoriul României, măsuri continuate prin declararea stării de alertă pe teritoriul României prin Hotărârea Guvernului nr.394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare, prelungită prin Hotărârea Guvernului nr.476/2020 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare, prin Hotărârea Guvernului

nr.553/2020 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 17 iulie 2020, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare, prin Hotărârea Guvernului nr.668/2020 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 16 august 2020, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare, prin Hotărârea Guvernului nr.782/2020 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 15 septembrie 2020, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare, și prin Hotărârea Guvernului nr.856/2020 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 15 octombrie 2020, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare”.

În ceea ce privește menționarea Legii nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare, recomandăm ca aceasta să facă parte dintr-un **alineat distinct**, cu următorul cuprins:

„Luând în considerare dispozițiile Legii nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare”.

La **alineatul al doilea**, pentru unitate în redactare cu alte acte normative similare, dar și pentru evitarea repetiției, sugerăm ca sintagma „În gestionarea cazurilor medicale confirmate cu infecția COVID-19” să fie înlocuită cu sintagma „**Ținând cont că, în gestionarea cazurilor de persoane infectate cu coronavirusul SARS-Cov-2**”, iar sintagma „desemnate ca Spitale COVID-19” eliminată.

Totodată, semnalăm că, potrivit art.38 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prezentarea unor explicații prin folosirea parantezelor nu este permisă.

La **al treilea alineat**, pentru rigoare normativă, propunem ca textul să debuteze sub forma „**Întrucât** instituțiile cu rol în gestionarea,

la nivel național, a situației **epidemiologice determinată de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2...**”.

În plus, pentru corectitudine, sintagma „pentru a asigura tratamentul pacienților conformați” trebuie înlocuită cu sintagma „pentru a asigura tratamentul pacienților **confirmați cu COVID-19**”.

La **alineatul al patrulea**, pentru un spor de rigoare în exprimare, precum și pentru evitarea confuziilor în ceea ce privește folosirea expresiei „a situației de urgență”, sugerăm ca textul să debuteze astfel: „**Luând în considerare că această situație îngreunează ...**”, iar sintagma „pacienților COVID-19 pozitivi” să fie înlocuită cu sintagma „pacienților **infecțați cu coronavirusul SARS-Cov-2**”.

La **alineatul al cincilea**, propunem ca textul să debuteze astfel: „**Având în vedere că situația ...**”.

În ceea ce privește invocarea dispozițiilor din Constituția României, republicată, având în vedere că acestea nu justifică situația extraordinară și nici urgența adoptării prezentului proiect de ordonanță de urgență, este necesară eliminarea **alineatelor șase și șapte** din cuprinsul preambulului.

4. La art.1 alin.(1), pentru o exprimare corectă, sintagma „medici rezidenți an IV și V în specialitățile” va fi redată sub forma „medici rezidenți **aflați în anii IV și V de pregătire în specialitățile**”. Reiterăm observația pentru toate situațiile similare din proiect.

Totodată, sintagma „pe durata angajării persoanelor prevăzută la art.5” trebuie înlocuită cu sintagma „pe **durata prevăzută** la art.5”.

5. La art.2, pentru un spor de rigoare normativă, se impune ca textul propus pentru **alin.(1)** să debuteze, astfel:

„(1) Prin derogare de la **prevederile** art.31 alin.(1) din **Legea-cadru nr.153/2017** privind salarizarea personalului **plătit** din fonduri publice, **cu modificările și completările ulterioare**, precum și **de la cele ale art.554 alin.(7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019** privind Codul administrativ, **cu modificările și completările ulterioare**, posturile **prevăzute** la art.1 ...”.

Pe de altă parte, este de analizat dacă măsura propusă referitoare la **ocuparea unor posturi fără concurs** nu aduce atingere prevederilor constituționale referitoare la egalitatea de tratament și nu constituie o îngădărire a dreptului la muncă, ambele fiind drepturi fundamentale a căror restrângere se poate dispune numai cu respectarea art.53 din Constituție, potrivit căruia „Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți

poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav.”, iar „Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. **Măsura trebuie să fie proporțională** cu situația care a determinat-o, **să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății.**”.

Semnalăm că, în Decizia nr.157/2020 *referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.2 lit.f) și ale art.4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență*, Curtea Constituțională a statuat, la paragraful 31, că „Previzibilitatea cadrului legal (a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 21/2004) constituie nu doar premisa legalității măsurilor dispuse, ci și garanția respectării drepturilor și libertăților fundamentale, a căror restrângere **poate fi realizată doar prin lege și numai în limitele impuse de Constituție**”.

Precizăm că, în prezent, restrângerea temporară a unor drepturi și libertăți este reglementată, în acord cu prevederile art.53 din Constituție și cu jurisprudența Curții Constituționale în materie, prin **Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, care referitor la îngrădirea temporară a dreptului la muncă și a dreptului la egalitate de tratament** prevede, la art.27 alin.(1), că „Instituțiile și autoritățile publice **pot angaja personal fără concurs**, în funcție de nevoile determinate de prevenirea și combaterea situației care a generat starea de alertă și exclusiv pentru activități legate de aceasta, **pentru o durată determinată, ce nu poate depăși 30 de zile de la data încetării stării de alertă**”.

De asemenea, potrivit art.II din Legea nr.203/2020, prin derogare de la dispozițiile art. 27 alin. (3) din Legea nr. 55/2020, „pe durata stării de alertă **se pot desfășura și concursurile (...)** 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, (...).**“.

Precizăm că, adoptarea acestei măsuri, în actuala formulare, poate avea caracter discriminatoriu nu doar prin faptul că persoanele vor fi angajate fără concurs și nu prin verificarea competențelor acestora, aspect care ar putea fi permis, dar numai prin lege și cu respectarea celorlalte condiții prevăzute de art.53 din Constituție, ci și în privința persoanelor care ar putea avea acces la această modalitate de ocupare a posturilor de medic, sfera acestora fiind limitată la medicii care au promovat examenul de specialitate în anul 2020 și la medicii rezidenți din anul IV și V.

Observația este valabilă și pentru **art.4 alin.(1)** referitor la ocuparea fără concurs de către persoanele prevăzute la alin.(2), a unor „posturi vacante din sistemul sanitar public”, „anterior încetării contractului individual de muncă”.

Semnalăm că modalitatea propusă pentru ocuparea unui post vacant, dispusă fără organizarea unui concurs îngrădește accesul altor persoane la ocuparea respectivului post, cu toate că ar îndeplini condițiile cerute de natura postului, având un caracter discriminatoriu și încălcând prevederile art.16 alin.(1) din Constituție.

La **alin.(2)**, pentru evitarea repetiției, sugerăm eliminarea sintagmei „din cadrul Spitalului de Urgență „Profesor Dr. Dimitrie Gerota” aflată după titulatura „Compartimentul Suport COVID-19”, precum și înlocuirea expresiei „din structurile de primire a urgențelor ale” cu expresia „din **Unitatea de primiri urgențe a**”.

6. La **art.3**, pentru un spor de rigoare în exprimare, propunem reformularea textului, astfel:

„Art.3. – Medicii **din cadrul Compartimentului Suport COVID-19** pot fi detașați prin **ordin al șefului** Departamentului pentru Situații de Urgență, **potrivit prevederilor art.19 din Legea nr.136/2020** privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic, **republicată**, cu modificările și completările ulterioare, la **unitățile** sanitare publice **cu deficit de personal**, în vederea gestionării cazurilor de **infecțare cu coronavirusul SARS-Cov-2**”.

7. La **art.4 alin.(1)** pentru o informare completă, este necesară inserarea termenului „**republicată**” după titlul Legii nr.95/2006.

Această observație este valabilă și pentru **art.6 alin.(1)**, cu precizarea că nu se va mai reda titlul respectivului act normativ, pentru a nu se încărca excesiv textul reglementării.

De asemenea, pentru aceleași considerente, având în vedere că titlul Legii-cadru nr.153/2017, cu modificările și completările ulterioare, a fost redat la art.2 alin.(1), este necesară eliminarea acestuia.

8. La **art.5**, semnalăm că, prin folosirea sintagmei „în cazul în care situația epidemiologică o impune”, textul este lipsit de previzibilitate fiind de natură să aducă atingere prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție.

9. La **art.6 alin.(1)**, având în vedere că la art.2 alin.(1) din proiect nu sunt stabilite sporuri, pentru corectitudinea exprimării, propunem ca textul să debuteze, astfel:

„Art.6. – (1) Prin derogare de la **prevederile art.193 alin.(2) din Legea nr.95/2006, republicată**, cu modificările și completările ulterioare, sumele necesare acordării salariilor de bază și a sporurilor prevăzute la art.2 alin.(1) sunt asigurate...”.

De asemenea, pentru precizia și claritatea normei, propunem inserarea sintagmei „**potrivit prevederilor art.19 alin.(3) din Legea nr.136/2020, republicată, cu modificările și completările ulterioare**” după expresia „pe perioada detașării”.

p. PREȘEDINTE

Toni GREBLĂ

București
Nr.1096/27.10.2020