



AVIZ

referitor la proiectul de Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul managementului situațiilor de urgență precum și a sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic

Analizând proiectul de Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul managementului situațiilor de urgență precum și a sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.201 din 25.06.2021 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D556/25.06.2021,

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 de urgență, cu următoarele observații și propuneri:

1. Proiectul de ordonanță de urgență are ca obiect modificarea art.15 alin.(4) 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, precum și completarea unor dispoziții din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.15/2005, cu modificările și completările ulterioare.

Intervențiile legislative preconizate au ca scop clarificarea unor aspecte referitoare la publicarea hotărârilor Comitetului Național pentru Situații de Urgență, precum și la reprezentarea acestui organism interinstituțional în fața instanțelor de judecată.

**CONFORM CU
ORIGINALUL**

Potrivit preambulului, reglementările propuse au avut în vedere considerentele și efectele Deciziei Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal - nr.3479 din 9 iunie 2021, prin care a fost anulată Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.9/2021.

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

3. Semnalăm că proiectul nu este însoțit de avizul de oportunitate al Secretariatului General al Guvernului privind promovarea unui asemenea demers legislativ, astfel cum prevăd dispozițiile art.31 alin.(1) din Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.561/2009, cu modificările ulterioare.

4. În ceea ce privește forma de reglementare aleasă, precizăm că motivarea existenței situației extraordinare și a urgenței reglementării care determină promovarea măsurilor pe calea delegării legislative prin ordonanță de urgență trebuie reanalizată, ținându-se seama de prevederile art.115 alin.(4) din Constituția României, republicată și ale art.43 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și de jurisprudența Curții Constituționale în materie.

Astfel, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, de exemplu, **Decizia nr.1008/2009**, „*pentru emiterea unei ordonanțe de urgență este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public.*”. Totodată, Curtea, în jurisprudența sa, de exemplu în **Decizia nr.919/2011**, a statuat în mod constant că „*situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun, aspect întărit și prin adăugarea sintagmei "a căror reglementare nu poate fi amânată. (...) Pentru a fi pe deplin respectate exigențele art.115 alin.(4) din Constituție, Guvernul trebuie să demonstreze și faptul că măsurile în cauză nu sufereau amânare, practic, că nu exista vreun alt instrument legislativ ce ar fi putut fi folosit în vederea evitării rapide a consecințelor negative*”. De asemenea, prin **Decizia nr.214/2019**, Curtea a reținut „*numai existența unor elemente cu*

caracter obiectiv, care nu au putut fi prevăzute, poate determina apariția unei situații a cărei reglementare se impune cu celeritate”.

În același sens, prin **Decizia nr.60/2020** Curtea a reținut că *„urgența reglementării apare atunci când o situație extraordinară - care se abate semnificativ de la obișnuit, este preexistentă urgenței, este cuantificabilă și obiectivă - determină, prin aceste caracteristici, necesitatea reglementării imediate, fără întârziere, a unor măsuri prompte și adecvate, în lipsa cărora ar exista riscul iminent al producerii unor consecințe negative de natură să afecteze un anumit interes public sau chiar drept fundamental. Totodată, mecanismul comun de legiferare specific Parlamentului, chiar și în procedură de urgență, nu este în măsură să răspundă cu celeritate necesității de a se interveni de îndată, astfel că reglementarea de către Guvern, prin procedura ordonanței de urgență, este singura soluție pentru evitarea unor grave consecințe.*

Văzând **Nota de fundamentare și preambulul** proiectului, constatăm că acestea nu detaliază elementele care conturează existența unei *situații extraordinare, în sensul jurisprudenței Curții Constituționale* menționate mai sus. De asemenea, nici din instrumentul de prezentare și motivare și nici din preambul nu rezultă iminența producerii unor consecințe negative de natură să afecteze un interes public în lipsa adoptării acestei reglementări prin ordonanță de urgență.

Astfel, **preambulul** se referă, pe de o parte, la „lipsa unor reglementări clare” în ceea ce privește publicarea hotărârilor Comitetului Național pentru Situații de Urgență și, pe de altă parte, la „lipsa de reglementare a instituției care asigură reprezentarea drepturilor și intereselor Comitetului Național pentru Situații de Urgență în fața instanțelor de judecată în cauzele care vizează hotărârile emise de către acest organism”.

Or, așa cum a subliniat instanța de contencios constituțional în Decizia nr.214/2019, *„în condițiile în care jurisprudența Curții Constituționale a statuat, cu privire la conceptul de situație extraordinară și conceptul de urgență, că acestea nu se suprapun cu motivarea utilității reglementării, a oportunității adoptării actului normativ sau cu scopul/rațiunea legiferării, apare cu evidență că situația extraordinară nu poate fi determinată de existența unui cadru legislativ neunitar, complex, imprevizibil, iar urgența măsurii*

nu poate fi justificată de nevoia îmbunătățirii acestui cadru sau de cea a armonizării legislației române cu cea europeană”.

Totodată, consecințele neadoptării reglementării prin ordonanță de urgență nu sunt cuantificate, ci prezentate drept o posibilitate, întrucât, potrivit preambulului, „neadoptarea acestor măsuri cu celeritate **poate avea consecințe negative** asupra capacității Comitetului Național pentru Situații de Urgență de a se apăra în fața instanțelor de judecată”.

Menționăm că simpla calificare, în preambul, a situației care determină adoptarea reglementărilor, drept „o stare de fapt obiectivă, cuantificabilă, extraordinară, independentă de voința Guvernului, care pune în pericol interesul public și a cărei reglementare nu poate fi amânată” nu este suficientă, în lipsa indicării și motivării concrete a elementelor care conturează existența unei situații extraordinare în sensul jurisprudenței Curții Constituționale în domeniu.

În vederea evitării riscului existenței unor vicii de neconstituționalitate pentru nerespectarea prevederilor art.115 alin.(4) din Constituție, recomandăm ca, în acord cu jurisprudența Curții Constituționale în materie, preambulul ordonanței de urgență să fie completat, în sensul menționării elementelor care conturează existența situației extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată, prin descrierea situației cuantificabile și obiective care se abate semnificativ de la obișnuit și care impune recurgerea la această cale de reglementare, precizându-se, totodată, efectele negative care s-ar produce prin neadoptarea soluțiilor legislative preconizate prin ordonanță de urgență

Precizăm că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, nemotivarea sau motivarea necorespunzătoare a urgenței reprezintă motive de neconstituționalitate a ordonanțelor de urgență.

5. Sub rezerva observațiilor de mai sus, în ceea ce privește textul proiectului, semnalăm următoarele:

5.1. Pentru redarea corectă a obiectului de reglementare al proiectului, **titlul** trebuie reformulat, astfel:

„Ordonanță de urgență pentru modificarea art.15 alin.(4) din Legea nr.136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic, precum și pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență”.

5.2. La **preambul**, la **primul paragraf**, pentru rigoarea exprimării, sintagma, „în data de 09.06.2021 a fost emisă Hotărârea nr.3479 prin care Înalta Curte de Casație și Justiție s-a pronunțat cu privire la Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.9/2021” să fie înlocuită cu expresia „în data de **9 iunie 2021** a fost pronunțată **Hotărârea Înaltei Curți de Casație și Justiție nr.3479/2021**, prin care a fost anulată Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 9/2021”. Totodată, pentru o completă informare juridică, textul trebuie să precizeze și faptul că respectiva hotărâre a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.597 din 15 iunie 2021.

În plus, în finalul paragrafului trebuie introdusă expresia „**Partea I**”.

La **paragraful al doilea**, expresia „dispozițiile hotărârii Înaltei Curți de Casație și Justiție” nu întrunește cerințele specifice stilului normativ și trebuie reformulată.

De asemenea, expresiile „să traseze o conduită de urmat” și „în aplicarea dispozițiilor normative referite” sunt improprii limbajului și stilului normativ, astfel încât trebuie reformulate. Observația este valabilă și pentru și pentru **paragraful al șaptelea**, în ceea ce privește expresia „inexistența hotărârilor referite”, pentru **paragraful al treisprezecelea** – referitor la sintagma „carențe normative”, precum și pentru **paragraful al paisprezecelea** – referitor la sintagma „un orizont de timp îndelungat”.

Totodată, la al doilea paragraf, pentru fluența textului, expresia „acțiuni având ca obiect anulare și/sau suspendare a hotărârilor” trebuie înlocuită cu sintagma „acțiuni având ca obiect **anularea și/sau suspendarea** hotărârilor”.

La **al treilea paragraf**, pentru claritatea textului, este necesară indicarea expresă a normelor avute în vedere.

În plus, întrucât titlul Legii nr. 136/2020, republicată, cu modificările și completările ulterioare, a mai fost citat anterior, nu mai este necesară redarea acestuia.

Pe de altă parte, trimiterea la ordonanța de urgență trebuie realizată sub forma „**precum și ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004** privind Sistemul National de Management al

Situațiilor de Urgență, **aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.15/2005**, cu modificările și completările ulterioare”.

La **al patrulea paragraf**, pentru corectitudine și unitate în redactare cu alte acte normative similare, sintagma „generat de virusul SARS-CoV-2” va fi înlocuită cu sintagma „generat de **răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2**”.

La **al optulea paragraf**, pentru corectitudinea informației juridice, după expresia „Legea nr.24/2000” trebuie inserată mențiunea „**republicată, cu modificările și completările ulterioare**”.

La **al nouălea paragraf**, este necesară revederea și reformularea sintagmei „se instituie obligația instituțională”. Totodată, precizăm că expresia „care să asigure funcționalitatea prevederilor actelor normative pe acest segment” este neclară și trebuie reformulată.

5.3. La partea dispozitivă a art.I, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, expresia „publicată în Monitorul Oficial nr.884 din 28 septembrie 2020, alineatul (4) se modifică și va avea următorul conținut:” trebuie înlocuită cu sintagma „republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.884 din 28 septembrie 2020, cu modificările și completările ulterioare, alineatul (4) se modifică și va avea următorul cuprins:”.

La textul propus, ținând seama de dispozițiile art.11 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, pentru un spor de rigoare, expresia „se publică în Monitorul Oficial al României” ar trebui înlocuită cu sintagma „se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I”.

De asemenea, pentru un spor de rigoare normativă, expresia „în termen de 5 zile de la publicarea actului administrativ” trebuie înlocuită cu sintagma „în termen de 5 zile de la **data publicării** actului administrativ”.

5.4. La art.II, partea introductivă trebuie reformulată, astfel:

„**Art.II.** - Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 361 din 26 aprilie 2004, **aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.15/2005**, cu modificările și completările ulterioare, **se completează după cum urmează:**”.

5.5. La **partea dispozitivă a pct.1 al art.II**, având în vedere uzanța normativă, textul trebuie să debuteze cu expresia „1. La articolul 8¹, după alineatul (5) ...”.

La textul propus pentru **art.8¹ alin.(5¹)**, norma referitoare la aprobarea renunțării la judecată sau la calea de atac „prin notă” a președintelui Comitetului Național nu este clară, întrucât nu rezultă care este natura juridică a respectivei „note”. Este necesară reanalizarea și reformularea textului.

5.6. La **pct.2 al art.II**, în textul propus pentru **art.42¹ alin.(1)**, având în vedere prevederile art.8¹ alin.(1) din actul normativ de bază, sintagma „Comitetului Național pentru Situații de Urgență” trebuie înlocuită cu expresia „**Comitetului național**”. Observația este valabilă pentru toate situațiile similare.

În ceea ce privește norma propusă pentru **art.42¹ alin.(2)**, precizăm că nu poate fi acceptată soluția legislativă privind posibilitatea aplicării hotărârilor cu caracter normativ ale Comitetului Național pentru Situații de Urgență înainte de publicarea acestora în Monitorul Oficial al României, Partea I. O astfel de reglementare încalcă principiul securității juridice consacrat de art.1 alin.(5) din Constituție, întrucât contravine dispozițiilor art.12 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră, *actele normative prevăzute la art. 11 alin. (1), cu excepția legilor și a ordonanțelor, intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, dacă în cuprinsul lor nu este prevăzută o dată ulterioară. Atunci când nu se impune ca intrarea în vigoare să se producă la data publicării, în cuprinsul acestor acte normative trebuie să se prevadă că ele intră în vigoare la o dată ulterioară stabilită prin text.*

Totodată, o astfel de soluție legislativă este contrară și celor reținute de Înalta Curte de Casație și Justiție în Decizia nr.3479/2021, în care a subliniat că „pentru ca hotărârea atacată să intre în vigoare și să producă în mod legal efecte juridice era necesară publicarea acesteia în Monitorul Oficial al României”.

De altfel, o astfel de soluție legislativă introduce un element aleatoriu în ceea ce privește opțiunea aplicării imediate a respectivei hotărâri, respectiv aprecierea subiectivă a situațiilor în care s-ar impune o astfel de aplicare.

Prin urmare, **alin.(2) al art.42¹** trebuie eliminat din proiect, urmând ca actualul alin.(3) să devină alin.(2). Pe cale de consecință, în cuprinsul actualului alin.(3), expresia „prevăzute la alin.(1) și (2)” trebuie înlocuită cu expresia „prevăzute la alin.(1)”.

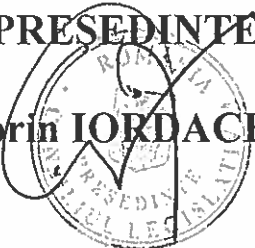
La actualul **alin.(3)**, pentru corectitudinea informației juridice, expresia „Legii nr.554/2004 privind contenciosul administrativ” trebuie înlocuită cu sintagma „**Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, cu modificările și completările ulterioare**”.

5.7. Având în vedere prevederile art.70 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, ținând seama de intervențiile legislative survenite anterior adoptării/aprobării actelor normative de bază, pentru o viziune clară a reglementării, propunem inserarea unui articol distinct, în final, marcat ca art.III, care să dispună republicarea acestora, în următoarea redactare:

„**Art.III. - (1)** Legea nr.136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 884 din 28 septembrie 2020, cu modificările și completările ulterioare, precum și cu modificarea adusă prin prezenta ordonanță de urgență, va fi republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, după aprobarea acesteia prin lege, dându-se textelor o nouă numerotare”.

(2) Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.361 din 26 aprilie 2004, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.15/2005, cu modificările și completările ulterioare, cu completările aduse prin prezenta ordonanță de urgență, va fi republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, după aprobarea acesteia prin lege, dându-se textelor o nouă numerotare”.

PRESEDINTE
Florin IORDACHE



București
Nr.489/25.06.2021