



## CONSILIUL LEGISLATIV

### AVIZ

#### **referitor la propunerea legislativă privind modificarea și completarea unor acte normative pentru reglementarea epuizării profesionale (burnout)**

Analizând propunerea legislativă privind modificarea și completarea unor acte normative pentru reglementarea epuizării profesionale (burnout) (b557/30.10.2024), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/4609/05.11.2024 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1180/05.11.2024,

### **CONSILIUL LEGISLATIV**

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

**Avizează favorabil propunerea legislativă**, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect modificarea și completarea unor acte normative, intervenindu-se asupra Legii nr. 319/2006 a securității și sănătății în muncă, Legii nr. 346/2002 privind asigurarea pentru accidente de muncă și boli profesionale și a Legii nr. 418/2004 privind statutul profesional specific al medicului de medicina a muncii și urmărindu-se reglementarea noțiunii de *epuizare profesională* și a unor modalități de identificare și prevenire a instalării acestei stări de epuizare fizică și psihică.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. p) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

4. Întrucât propunerea legislativă poate avea implicații asupra bugetului de stat și/sau bugetului asigurărilor sociale de stat (ne referim în mod special la soluțiile preconizate la art. I pct. 3 și art. II pct. 5 și 7) este obligatorie solicitarea unei informări din partea Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art. 111 alin. (1) din Constituție.

Totodată, sunt incidente prevederile art. 15 alin. (1) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la obligativitatea întocmirii unei fișe financiare, cu respectarea condițiilor prevăzute de art. 21 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

În acest sens, precizăm că, în considerentele Deciziei nr. 331/2019, Curtea Constituțională a reținut că, „lipsind fișa financiară (inițială și reactualizată) nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală”.

5. Menționăm că **Expunerea de motive** nu este redactată în acord cu prevederile art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind prezentate, printre altele, informații referitoare la impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani) și nici la consultările derulate în vederea elaborării propunerii, la organizațiile și specialiștii consultați ori la măsurile de implementare necesare.

6. Pentru asigurarea conformității cu prevederile art. 41 alin. (5) din Legea nr. 24/2000, **titlul** va exprima operațiunile de modificare și completare ale actelor normative vizate prin intervențiile cuprinse la art. I-III, prin identificarea expresă a acestora, iar sintagma „pentru reglementarea epuizării profesionale (burnout)” se va elimina.

7. Cu titlu preliminar, fără a nega existența sindromului de epuizare profesională sau a consecințelor acestuia și necesitatea reglementării unor modalități de prevenire a instalării acestuia sau de diagnosticare, dat fiind că intervențiile preconizate vizează numai acte normative referitoare la securitatea și sănătatea în muncă, accidente de muncă și boli profesionale și exercitarea profesiei de medic de medicina

muncii, propunem a se reflecta asupra reglementării în mod distinct a noțiunii de „epuizare profesională”, fără a se relaționa cu sau încadra în vreuna dintre noțiunile de „boală profesională” și „boală legată de profesiune”.

Precizăm că aceste din urmă noțiuni sunt definite la **art. 5 lit. h) și r)** din **Legea nr. 319/2006**, ca fiind „afecțiunea care se produce ca urmare a exercitării unei meserii sau profesii, cauzată de agenți nocivi fizici, chimici ori biologici caracteristici locului de muncă, precum și de **suprasolicitarea diferitelor organe sau sisteme ale organismului, în procesul de muncă**”, respectiv „**boala cu determinare multifactorială, la care unii factori determinanți sunt de natură profesională**”.

În acest context, atragem atenția supra faptului că definiția preconizată pentru noțiunea de „epuizare profesională”, de la **pct. 2 al art. I** („stare de epuizare fizică și psihică, **cauzată de stresul cronic generat de condițiile de muncă**, care se manifestă prin distanțare mentală față de activitatea profesională și scăderea eficienței în îndeplinirea sarcinilor”), stabilește o accepțiune care prezintă în mod evident elemente de suprapunere cu semnificațiile stabilite *de lege lata* pentru noțiunile de „boală profesională” și „boală legată de profesiune”.

Semnalăm că imprecizia și caracterul incomplet al definiției noțiunii de „epuizare profesională”, întrucât textul propus nu valorifică de o manieră fidelă accepțiunea stabilită în Clasificarea Internațională Statistică a Bolilor și Problemelor de Sănătate Înrudite (ICD-11), va determina în mod cert dubii în interpretare, prin dificultatea identificării sau diagnosticării *epuizării profesionale*, neexistând elemente clare pentru diferențierea acestei stări de o boală profesională sau o boală legată de profesiune, prejudiciind astfel intenția de reglementare exprimată în Expunerea de motive.

Totodată, precizăm că textul propus în proiect ca definiție pentru noțiunea de „epuizare profesională” nu reflectă decât parțial elementele definiției prezentate în Expunerea de motive pentru noțiunea de „*burnout*”, considerat **sindrom și nu stare**, la rândul său parțial diferită de accepțiunea stabilită în ICD-11<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> “Burnout is a syndrome conceptualized as resulting from chronic workplace stress that has not been successfully managed. It is characterised by three dimensions: 1) feelings of energy depletion or exhaustion; 2) increased mental distance from one’s job, or feelings of negativism or cynicism related to one’s job; and 3) a sense of ineffectiveness and lack of accomplishment. Burn-out refers specifically to phenomena in the occupational context and should not be applied to describe experiences in other areas of life”, conform [https://icd.who.int/ct/icd11\\_nms/en/release](https://icd.who.int/ct/icd11_nms/en/release).

În plus, definiția preconizată identifică drept manifestare a epuizării mentale, scăderea eficienței în îndeplinirea sarcinilor, aspect neregăsit în accepțiunea sindromului din ICD-11.

De asemenea, textul propus pentru **art. 5 lit. s)** cuprinde și două cacofonii („psihică, cauzată” și „muncă, care”), exprimarea nerespectând cerințele stilului normativ.

Prin urmare, propunem reanalizarea și completarea accepțiunii propuse pentru noțiunea vizată, iar, în măsura în care se optează pentru neincluderea acesteia în sfera noțiunii de *boală profesională* sau de *boală legată de profesiune*, este necesară clarificarea diferențelor între cele trei noțiuni, astfel încât normele subsecvente referitoare la acestea să poată fi aplicate fără dificultăți de interpretare, generate de dificultatea diagnosticării stării/sindromului/bolii.

Dacă se optează pentru includerea noii noțiuni în sfera noțiunilor deja definite, textele din proiect, care doar introduc expresia „epuizare profesională” sau variante ale acesteia la alt caz sau număr în cuprinsul enumerărilor din normelor *de lege lata* (spre exemplu, art. I pct. 1, art. II pct. 1-11 și art. III pct. 1) vor fi eliminate și proiectul resistemizat.

În altă ordine de idei, apreciem că „*epuizarea profesională*” ar putea fi inclusă în Tabelul cu bolile profesionale cu declarare obligatorie, prevăzut în Anexa nr. 22 la Normele metodologice de aplicare a prevederilor Legii securității și sănătății în muncă nr. 319/2006, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1425/2006, la pct. 3 - *Afecțiuni psihice și comportamentale profesionale*, unde sunt deja prevăzute două sindroame.

Sub rezerva celor de mai sus, în cele ce urmează formulăm observații la actualele texte, spre a fi avute în vedere la definitivarea proiectului.

**8. La partea introductivă a art. I**, este necesară redarea corectă a titlului Legii nr. 319/2006, prin eliminarea sintagmei „privind sistemul public de pensii”.

**9. La art. I pct. 3**, referitor la textul propus pentru **art. 15<sup>1</sup> alin. (1)**, care reglementează obligația angajatorului de a „asigura, prin medicul de medicina muncii, evaluări periodice ale stării de sănătate mentală a lucrătorilor expuși riscului de epuizare profesională”, pentru asigurarea succesiunii logice a ideilor, în acord cu exigențele de tehnică legislativă, aceasta obligație ar trebui prevăzută în cuprinsul **art. 13** din actul normativ de bază, care enumeră obligațiile angajatorului, în

vederea asigurării condițiilor de securitate și sănătate în muncă și pentru prevenirea accidentelor de muncă și a bolilor profesionale.

Referitor la textul propus pentru **alin. (2)**, unde se urmărește a se reglementa decontarea cheltuielilor „aferente serviciilor de consiliere psihologică”, dat fiind că la alin. (1) se preconizează ca angajatorul să aibă obligația de a asigura evaluări periodice ale stării de sănătate mentală a lucrătorilor, la prima lectură ar reieși că angajatorul ar avea și obligația de a oferi sau deconta astfel de servicii.

Însă, observăm că o asemenea consiliere fiind la prima menționare în proiect, anterior prevederii decontării serviciilor este necesară prevederea obligației sau recomandarea de a oferi astfel de servicii de consiliere, subiectul de drept având o asemenea obligație și periodicitatea acestora sau faptul că lucrătorului, care în urma evaluării periodice preconizate la alin. (1) i se stabilește un anumit diagnostic are acces la servicii decontate de consiliere psihologică.

Pe de altă parte, prin caracterul alternativ al normei, decontarea urmând a se face fie de către angajator (deci nu el este obligat să ofere astfel de servicii), fie „prin asigurarea pentru accidente de muncă și boli profesionale”, soluția propusă nefiind complinită de o procedură referitoare la decontare, eventual prin trimitere la norme existente sau chiar de aplicare ce ar urma să fie emise ulterior intrării în vigoare a legii care face obiectul prezentei propuneri legislative, nu sunt întrunite cerințele referitoare la claritate, precizie și predictibilitate, rezultate din necesitatea aplicării principiului legalității.

Referitor la textul propus pentru **alin. (3)**, semnalăm că acesta ar trebui plasat în cuprinsul art. 16 referitor la informarea lucrătorilor.

**10. La art. I pct. 4, întrucât asupra art. 27 se intervine doar prin completare, textele alin. (1)-(3) nu se vor mai reda.**

Cu privire la textul propus pentru **alin. (4)**, semnalăm că expresia „orice medic, psiholog, inclusiv medicul de medicina muncii” este lipsită de claritate și precizie, prin folosirea trimiterii „conform prevederilor legii”, dar și pleonastică, deoarece și medicul de medicina muncii este tot medic.

În plus, precizăm că medicul are competența de a diagnostica numai afecțiuni din sfera specialității sau specialităților clinice și paraclinice în care este specialist, cei de alte specialități putând doar îndruma persoana către medicul competent.

Pe de altă parte, menționăm că soluția propusă la **alin. (4) al art. 27** nu se corelează cu textele propuse pentru **art. 34<sup>1</sup>**, de la **art. I pct. 5**, potrivit cărora „**medicul sau psihologul care suspectează o epuizare profesională trimite bolnavul la unitatea sanitară de medicina muncii (...), în vederea stabilirii diagnosticului de epuizare profesională**”, **medicul specialist de medicina muncii** din clinica/secția de medicina muncii sau cabinetul de medicina muncii din structura spitalelor **stabilește diagnosticul prezumtiv de epuizare profesională**, iar **medicul specialist de medicina muncii** din cadrul direcției de sănătate publică județene sau a municipiului București, **confirmă sau infirmă epuizarea profesională** prin proces-verbal.

De asemenea, textul propus pentru art. 27 alin. (4) nu se corelează nici cu intervenția legislativă preconizată pentru **art. 7 lit. b)** din Legea nr. 418/2004 privind statutul profesional specific al medicului de medicină a muncii, cu modificările și completările ulterioare, de la **art. III pct. 1**, potrivit căreia **medicul de medicina muncii „stabilește diagnosticul bolilor profesionale al celor legate de profesie și al epuizării profesionale”**.

11. Pentru evitarea oricăror dubii în interpretare determinate de contradicții în reglementare, aspectele referitoare la competențele de suspectare și diagnosticare trebuie clar prevăzute și cele textele propuse pentru **art. 27 alin. (4) și art. 34<sup>1</sup> alin. (1)** revăzute, urmând a se păstra o singură normă, cu o redactare adecvată stilului normativ.

Astfel, expresia „suspectează o epuizare profesională”, din actualul text preconizat pentru **art. 34<sup>1</sup> alin. (1)** la **art. I pct.5**, ar trebui înlocuită prin expresia „suspectează **un caz de epuizare profesională**”, iar termenul „bolnavul” ar trebui înlocuit cu termenul „**persoana**”.

La textul preconizat pentru **art. 34<sup>1</sup> alin. (3)**, pentru unitate terminologică cu alte acte normative din domeniu, sugerăm ca sintagma „din cadrul direcției de sănătate publică județene sau a municipiului București” să fie înlocuită cu sintagma „din cadrul direcției de sănătate publică județene, **respectiv a municipiului București**”.

De asemenea, pentru rigoare în exprimare, propunem ca expresia „confirmă sau infirmă epuizarea profesională” să fie înlocuită cu sintagma „confirmă sau infirmă **diagnosticul de epuizare profesională**” .

Această din urmă observație este valabilă, în mod corespunzător, și pentru **art. II pct. 4**, în ceea ce privește textul propus pentru **art. 19 alin. (7)**.

**12. La art. III pct. 2**, pentru respectarea exigențelor de tehnică legislativă, întrucât doar se introduce o literă nouă, ar trebui redat doar textul propus pentru lit. g).

Pe de altă parte, semnalăm inconsecvența terminologică din textele *de lege lata* ale lit. d) și e) și cel *de lege ferenda* al lit. g), în ceea ce privește competența Ministerului Sănătății de elaborare, aprobare sau elaborare și aprobare a unei metodologii, motiv pentru care toate normele menționate trebuie unificate în privința limbajului, precizându-se și categoria juridică a actului normativ prin care se aprobă metodologiile.

De asemenea, pentru a conferi eficiență normei, este necesară stabilirea unui termen pentru elaborarea și aprobarea metodologiei privind declararea și înregistrarea cazurilor de epuizare profesională, cu mențiunea că, potrivit dispozițiilor art. 62 din Legea nr. 24/2000, acest termen trebuie prevăzut într-un articol distinct al prezentei propuneri legislative.

**PRESEDINTE**

**Florin IORDACHE**



București  
Nr. 1203/28.11.2024