



AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind suportarea de la Bugetul de Stat prin Bugetul Ministerului Sănătății a testărilor pentru determinarea infectărilor cu noul Coronavirus SARS-COV2

Analizând propunerea legislativă privind suportarea de la Bugetul de Stat prin Bugetul Ministerului Sănătății a testărilor pentru determinarea infectărilor cu noul Coronavirus SARS-COV2 (nr.b591/14.10.2020), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/4148/21.10.2020 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D1150/21.10.2020,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,
Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare suportarea de la bugetul de stat prin bugetul Ministerului Sănătății a testărilor pentru determinarea infectărilor cu noul coronavirus SARS-CoV-2.

În fapt, prezentul proiect vizează instituirea Programului Național de Testare pentru determinarea infectărilor cu noul coronavirus SARS-CoV-2, derulat de Ministerul Sănătății și finanțat din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului.

Prin obiectul de reglementare, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

2. Întrucât propunerea legislativă are implicații asupra bugetului de stat, în măsura în care va intra în vigoare în cursul prezentului exercițiu financiar, este obligatorie solicitarea unei informări din partea Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art.111 alin.(1) din Constituție.

Totodată, trebuie respectate prevederile art.33 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care reglementează obligativitatea efectuării studiului de impact, fiind incidente și 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.

3. În ceea ce privește Expunerea de motive, precizăm că **soluțiile** pe care le cuprinde noua reglementare trebuie să fie **temeinic fundamentate**, luându-se în considerare interesul social și **cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne**.

În acest sens, semnalăm 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) [...].*”

În concordanță cu aceste deziderate, dispozițiile art.31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, impun ca *instrumentul de motivare* să prezinte **cerințele care reclamă intervenția normativă** – cu referire specială la **insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare**, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, cu **evidențierea elementelor noi** – și să cuprindă secțiuni distincte privind **impactul financiar asupra bugetului general consolidat, impactul asupra sistemului juridic**, subliniind implicațiile asupra legislației în vigoare, **consultările derulate** în vederea elaborării prezentei propuneri, precum și **măsurile de implementare**, respectiv modificările pe care le presupune aplicarea noului act normativ.

4. Referitor la modalitatea de reglementare, menționăm că demersul normativ propus trebuie raportat la actualele realități legislative în domeniu, pentru **asigurarea integrării organice a reglementării în sistemul legislației, unicitatea reglementării în materie pe nivele normative și evitarea paralelismelor** în procesul de legiferare, instituite potrivit art.13, 14 și 16 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, fără a ne pronunța asupra oportunității soluțiilor promovate, semnalăm că, în **titlul II din Legea nr.95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată, cu modificările și completările ulterioare, actul normativ cadru în domeniu, sunt reglementate „Programele naționale de sănătate”** care, potrivit **art.48 alin.(2)**, „se adresează domeniilor de intervenție în sănătatea publică după cum urmează:

- a) programe naționale de sănătate publică**, care au drept scop:
- (i) prevenirea, supravegherea și controlul bolilor transmisibile și netransmisibile;**
 - (ii) monitorizarea stării de sănătate a populației;**
 - (iii) promovarea sănătății și a unui stil de viață sănătos;**
 - (iv) monitorizarea factorilor determinanți din mediul de viață și muncă;**
 - (v) asigurarea serviciilor de sănătate publică specifice;**
 - (vi) asigurarea tratamentului specific pentru TBC și HIV/SIDA;**
 - (vii) realizarea procedurilor de transplant de organe, țesuturi sau celule;**

b) programe naționale de sănătate curative care au drept scop **asigurarea tratamentului specific în cazul bolilor cu impact major asupra sănătății publice, altele decât TBC și HIV/SIDA și transplant de organe, țesuturi și celule, precum și acordarea de servicii medicale și servicii conexe pentru persoanele diagnosticate cu tulburări din spectrul autist, potrivit structurii și obiectivelor stabilite conform art.51 alin.(4)”**.

De asemenea, la **art.51 alin.(1), (4) și (5) din respectiva lege**, se prevede că **„programele naționale de sănătate sunt elaborate de către Ministerul Sănătății, cu participarea CNAS”,** că **„structura programelor naționale de sănătate, obiectivele acestora, precum și**

orice alte condiții și termene necesare implementării și derulării se aprobă prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Ministerului Sănătății”, precum și faptul că „normele tehnice de realizare a programelor naționale de sănătate se aprobă după cum urmează:

a) prin ordin al ministrului sănătății pentru programele naționale de sănătate publică;

b) prin ordin al președintelui CNAS, cu avizul Ministerului Sănătății, pentru programele naționale de sănătate curative”.

În acest sens, menționăm că prin **Hotărârea Guvernului nr.155/2017, cu modificările ulterioare**, au fost aprobate programele naționale de sănătate pentru anii 2017 și 2018¹, precum și structura și obiectivele acestora și că, printre programele naționale de sănătate publică finanțate din bugetul Ministerului Sănătății, se regăsesc Programele naționale de boli transmisibile (pct.I al secțiunii A din anexă), care cuprind și Programul național de supraveghere și control a bolilor transmisibile prioritare (pct.2), al cărui obiectiv este „depistarea precoce și asigurarea diagnosticului etiologic al bolilor transmisibile în vederea implementării măsurilor de limitare a răspândirii acestora”.

De asemenea, precizăm că, prin **Ordinul președintelui Casei Naționale de Asigurări de Sănătate nr.377/2017, cu modificările și completările ulterioare**, au fost aprobate Normele tehnice de realizare a programelor naționale de sănătate publică pentru anii 2017 și 2018 și că, prin **Ordinul ministrului sănătății nr.614/2020**, a fost completat art.8 din respectivele norme tehnice cu un nou alineat, **alin.(1¹)**, prin care a fost inclusă, în cadrul Programului național de supraveghere și control al bolilor transmisibile prioritare, **finanțarea, de la bugetul de stat, a testării de laborator prin metoda RT-PCR a persoanelor suspecte de infectare cu virusul 2019-nCOV (devenit ulterior SARS-CoV-2)**.

Pe de altă parte, referitor la obiectul de reglementare, respectiv suportarea de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Sănătății, a testărilor pentru determinarea infectărilor cu noul Coronavirus SARS-

¹ Act normativ aflat în vigoare la momentul așezării prezentei propuneri legislative, având în vedere prelungirea succesivă a termenul de aplicare a prevederilor acestuia până la data de 31 decembrie 2020.

COV2, finanțare care să fie făcută din Fondul de rezervă a Guvernului, semnalăm că, potrivit dispozițiilor **art.30 alin.(2) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare**, *„Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului se repartizează unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat și ai bugetelor locale, pe bază de hotărâri ale Guvernului, pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute în timpul exercițiului bugetar”*.

În acest sens, **art.41 alin.(1) din Legea nr.95/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare**, prevede că *„pentru situații speciale cu implicații asupra sănătății publice se constituie rezerva Ministerului Sănătății, care cuprinde medicamente, seruri, vaccinuri, dezinfectante, insecticide, dispozitive medicale, tehnologii și dispozitive asistive și alte materiale specifice, iar la nivelul direcțiilor de sănătate publică județene și a municipiului București, rezerva antiepidemică”*.

Pe cale de consecință, având în vedere că programele naționale de sănătate se subsumează politicii de sănătate publică, ca parte componentă a Programului de guvernare, fiind de resortul exclusiv al Guvernului, și că, potrivit prevederilor **art.14 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare**, *„Reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ”*, apreciem că soluția legislativă propusă nu poate fi promovată **sub forma legii**, ca act juridic al Parlamentului, ci prin intervenții asupra actelor normative menționate supra, care reglementează aspectele referitoare la **programele naționale de sănătate publică**.

În ceea ce privește categoria actului normativ prin intermediul căruia pot fi instituite reglementări de natura celor cuprinse în prezenta propunere legislativă, evidențiem faptul că, în jurisprudența constantă a Curții Constituționale (a se vedea Deciziile nr.600/2005, nr.970/2007, nr.494/2013, nr.574/2014 – paragrafele 21 și nr.777/2017 – paragrafele 24, 25) s-a statuat că *„Parlamentul, arogându-și competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea urmărite, a încălcat principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art.1 alin.(4) din Constituție, viciu care afectează legea în ansamblu. Curtea a mai reținut că acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate*

exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități consacrate de art.61 alin.(1) din Constituție și transformarea acesteia în autoritate publică executivă” (Decizia nr.494/2013).

Totodată, în Decizia nr.777/2017, Curtea Constituțională a precizat că „Parlamentul nu se poate subroga în competența originară a Guvernului”.

În considerarea celor de mai sus, apreciem că s-ar putea crea premisele unor vicii de neconstituționalitate în raport cu prevederile art.1 alin.(4) și (5) din Constituția României, republicată, referitoare la principiul separației puterilor în stat, precum și la respectarea legilor.

5. Referitor la soluția legislativă preconizată, semnalăm că prezenta propunere este structurată în **patru articole**, care sunt formulate fără a se ține seama de limbajul juridic consacrat actelor normative. Astfel, normele preconizate nu asigură predictibilitatea și claritatea, specifice limbajului normativ.

În acest sens, semnalăm că normele proiectului nu sunt corelate din punct de vedere terminologic. Astfel, în **titlu** se vorbește despre „**suportarea de la Bugetul de Stat prin Bugetul Ministerului Sănătății a testărilor pentru determinarea infectărilor cu noul Coronavirus SARS-COV2**”, **art.1** face referire la instituirea „**Programului Național de Testare pentru determinarea infectărilor cu noul Coronavirus SARS-COV2 derulat prin Ministerul Sănătății**”, iar la **art.2** se preconizează că „**finanțarea Programului Național de Testare pentru determinarea infectărilor cu noul Coronavirus SARS-COV2 se face din Fondul de Rezervă a Guvernului**”.

Ca urmare, **este necesară reconsiderarea soluțiilor legislative preconizate**, în sensul stabilirii cu precizie și claritate a domeniului de reglementare și a noțiunilor utilizate, **pentru a nu se crea confuzii în aplicarea în practică a actului normativ**.

6. Sub rezerva celor exprimate la **pct.4 și 5 supra**, menționăm că propunerea legislativă nu răspunde nici exigențelor impuse de normele de tehnică legislativă, astfel:

a) pentru exprimarea riguroasă a obiectului reglementării, ar fi fost necesar ca **titlul** să precizeze domeniul vizat de prezenta propunere legislativă, astfel cum acesta este prevăzut la **art.1**, iar sintagma „*Bugetul de Stat*” și termenul „*Bugetul*” din formularea „*Bugetul Ministerului Sănătății*” să fie redactate cu litere mici;

b) pentru respectarea prevederilor art.42 alin.(2) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, după titlu ar fi trebuit să figureze **formula introductivă**, cu următoarea redactare:

„Parlamentul României adoptă prezenta lege”.

c) la **art.1**, pentru respectarea uzanțelor în redactarea actelor normative, ar fi fost necesar ca textul să debuteze, astfel: „**Prezenta lege are ca obiect de reglementare instituirea Programului de testare...**”;

d) la **art.2**, pentru unitate terminologică, sintagma „*Fondul de rezervă a Guvernului*” trebuia redată sub forma „**Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului**”;

e) la **art.4**, pentru un spor de rigoare normativă, ar fi trebuit ca sintagma „*DSP –urile județene și a Municipiului București*” să fie redată sub forma „**direcțiile de sănătate publică județene, respectiv a municipiului București**”.

7. Față de aspectele mai sus menționate, apreciem că soluția legislativă preconizată ar trebui reconsiderată în totalitate, în vederea respectării dispozițiilor legale, întrucât în forma prezentată nu poate fi promovată.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București

Nr. 1143/18.11.2020.