

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI**

**Dosar nr. 298D/2020**

Obiect:

**Excepție de neconstituționalitate referitoare la prevederile Ordonanței de Urgență nr. 25/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 109/12.02.2020**

Părți: **Avocatul Poporului** – *autor al excepției, parte în litigiul constituțional*  
**Guvernul României** – *parte în litigiul constituțional*

Termen: **07.05.2020, ora 09,00**

**Stimate domnule PREȘEDINTE,**

Subsemnatul, **WINZER Cristian - Gabriel**, cetățean român, [REDACTED]

[REDACTED] legitimat cu [REDACTED],

**Avocat Drd. Partener Fondator Coordonator în cadrul WINZER și Asociații – Societate Civilă de Avocați**, membru al Baroului București, cu drept de a pune concluzii la Înalta Curte de Casație și Justiție și la Curtea Constituțională a României,

Având **DOMICILIUL PROCESUAL ALES**, în vederea efectuării procedurilor legale, la **WINZER și Asociații – Societate Civilă de Avocați** - în Municipiul București, Sectorul 3, **Bulevardul Unirii nr. 57, bloc E4, scara 3, etaj 6-7, camera 88**, telefon/fax (+4)031/333.95.94, telefon mobil [REDACTED], e-mail cristian@winzer.ro,

Prin prezenta, vă rog să încuviințați depunerea la dosarul cauzei, sub forma unui **AMICUS CURIAE**, a unor **NOTE SCRISE** conținând argumente de fapt și de drept, **ÎN SUSTINEREA excepției de neconstituționalitate** referitoare la prevederile Ordonanței de Urgență nr. 25/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 109/12.02.2020, **formulate de Avocatul Poporului**, având în vedere următoarele

**CONSIDERENTE:**

**A). Aspecte preliminare – PREAMBUL:**

1.1. Subsemnatul am reprezentarea obiectivă deplină a împrejurării că **procedul intervenției în calitate de AMICUS CURIAE în procedura desfășurată în fața Curții Constituționale NU reprezintă/presupune o extindere a cadrului procesual existent**, întrucât DOAR părțile din litigiul constituțional (*în cazul dedus judecății Avocatul Poporului și Guvernul României*), au această calitate în procedura a quo.

- 1.1.1. Înțeleg astfel că **depunerea prezentelor NOTE SCRISE NU echivalează cu atribuirea vreunei calități procesuale**, în sensul dispozițiilor Codului de procedură civilă, coroborate cu ale art. 14 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, ci **are semnificația exprimării unei OPINII față de litigiul constituțional asupra problemei deduse instanței a quo, cu scopul direct de a sprijini instanța de contencios constituțional în soluționarea cauzei** (a se vedea Decizia nr. 887/2015, para. 57, Decizia nr. 539/2018, para. 10).
- 1.1.2. În cele ce urmează, voi expune și dezvolta astfel argumente obiective, faptice și juridice, **SUSTINÂND excepția de neconstituționalitate formulată de Avocatul Poporului** referitoare la prevederile Ordonanței de Urgență nr. 25/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 109/12.02.2020 și **apreciind în sensul ADMITERII sale**, cu consecința directă și imediată a constatării și confirmării de către instanța de control constituțional a **caracterului vădit NECONSTITUȚIONAL al actului normativ în discuție, în ANSAMBLUL său.**

## **B. MOTIVE de neconstituționalitate:**

**B1: Adoptarea O.U.G. nr. 25/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 109/12.02.2020, s-a făcut cu ÎNCĂLCAREA dispozițiilor art. 115 alin. (4) din Constituția României, în condițiile evidente în care NU au fost întrunite exigentele constituționale privind delegarea legislativă, astfel cum au fost explicitate și dezvoltate prin jurisprudența constantă a Curții Constituționale:**

- 1.2. Potrivit dispozițiilor imperative ale art. 115 alin. (4) din legea fundamentală, **”Guvernul POATE adopta ordonanțe de urgență NUMAI ÎN SITUAȚII EXTRAORDINARE a căror reglementare NU poate fi amânată, având OBLIGAȚIA de a motiva urgența în cuprinsul acestora.”**
- 1.3. Or, Guvernul României **NU a motivat în cuprinsul actului normativ criticat SITUAȚIA EXTRAORDINARĂ a cărei reglementare nu putea fi amânată și nici URGENȚA REGLEMENTĂRII**, limitându-se la a justifica oportunitatea și necesitatea reglementărilor, aspecte care **NU se circumscriu criteriilor de constituționalitate prevăzute de art. 115 alin. (4) din Constituție**, așa cum acestea au fost dezvoltate în jurisprudența constantă a Curții Constituționale.
- 1.4. Astfel cum rezultă din **preambului O.U.G. nr. 25/2020**, se invocă o serie de **PRETINSE MOTIVE**, precum: **„(...) faptul că România și-a asumat prin Tratatul de aderare la Uniunea Europeană obligații în materia garantării vieții, sănătății și siguranței pacientului”, „(...) măsurile cuprinse în pct. XII – Sănătate din Programul de guvernare, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 22/2019 pentru acordarea încrederii Guvernului (...)”, „necesitatea existenței unui sistem medical îndreptat către pacient (...)”, „(...) se impune intervenția legislativă de urgență în sensul asigurării în cadrul legislației naționale a normelor generale și obligatorii instituite de regulamentele europene (...)”.**
- 1.4.1. Este evident astfel că **NU au fost și NU sunt expuse argumente obiective, care să poată justifica pretinsa situație extraordinară și urgența promovării și adoptării de către Guvernul României a acestei ordonanțe de urgență** (astfel încât acestea să se circumscrie textului constituțional sus-rubricat), după cum **NU au fost și NU sunt relevate acele posibile consecințe/efecte negative concrete care s-ar fi putut produce în lipsa promovării și adoptării actului normativ** (și, evident, a măsurilor instituite prin intermediul acestuia).
- 1.4.2. De asemenea, **NU au fost relevate și dovedite nici pretinsa gravă atingere adusă interesului public de actuala reglementare legislativă** (Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, în forma ANTERIOARĂ modificării și completării prin intermediul O.U.G. nr. 25/2020), **nici pretinsul impact negativ care se repercutează în prezent asupra cetățenilor și instituțiilor și nici prejudiciile concrete înregistrate până în prezent, pe fondul actualei reglementări a legislației în materie.**

- 1.4.3. Este dincolo de orice îndoială rezonabilă că Guvernul NU a adus argumente pertinente în sensul caracterului urgent al măsurilor pe care a dorit să le instituie prin adoptatea O.U.G. nr. 25/2020, "motivarea" urgenței fiind astfel una pur FORMALĂ, lipsind practic de substanță textul constituțional al art. 115 alin. (4).
- 1.5. Potrivit **jurisprudenței Curții Constituționale** referitoare la art. 115 alin. (4) din Constituție, "**Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele CONDIȚII, întrunite în mod CUMULATIV: existența unei situații extraordinare; reglementarea acesteia să nu poată fi amânată și urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței.**" (a se vedea **Decizia nr. 255/2005, Decizia nr. 214/2019**).
- 1.5.1. Prin **Decizia nr. 214/2019**, unica autoritate de jurisdicție constituțională din România a statuat că "**SITUAȚIILE EXTRAORDINARE exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun și au un caracter obiectiv, în sensul că existența lor NU depinde de voința Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru APĂRAREA UNUI INTERES PUBLIC pe calea ordonanței de urgență**" (a se vedea mutatis mutandis **Decizia nr. 83/1998**).
- 1.5.2. În materia adoptării unei ordonanțe de urgență, **cel mai important element** pe care aceasta trebuie să îl îndeplinească, pentru a fi în acord cu exigențele înscrise în art. 115 alin. (4) din Constituție, vizează astfel tocmai **existența unei SITUAȚII EXTRAORDINARE**.
- 1.5.3. Prin **Decizia nr. 134/2005**, Curtea Constituțională (care este garantul supremației Constituției) a definit noțiunea/sintagma "**CAZ EXCEPȚIONAL**" în raport cu "**necesitatea și urgența reglementării unei situații care, datorită circumstanțelor sale EXCEPȚIONALE, impune adoptarea de SOLUȚII IMEDIATE, în vederea evitării unei GRAVE ATINGERI aduse INTERESULUI PUBLIC**", iar prin **Deciziile nr. 258/2006, nr. 421/2007 și nr. 109/2010**, instanța constituțională a arătat că "**URGENȚA reglementării NU echivalează cu existența situației extraordinare, reglementarea operativă putându-se realiza și pe calea procedurii obișnuite de reglementare.**"
- 1.5.4. În accepțiunea **Deciziei nr. 258/2006**, "**INEXISTENȚA sau NEEXPLICAREA urgenței reglementării situațiilor extraordinare [...] constituie în mod evident o BARIERĂ CONSTITUTIONALĂ în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență [...]. A decide altfel înseamnă a goli de conținut dispozițiile art. 115 din Constituție privind delegarea legislativă și a lăsa libertate Guvernului să adopte în regim de urgență acte normative cu putere de lege, oricând și - ținând seama de împrejurarea că prin ordonanță de urgență se poate reglementa și în materii care fac obiectul legilor organice - în orice domeniu**" (a se vedea și **Decizia nr. 366/2014**).
- 1.5.5. Prin **Decizia nr. 214/2019**, Curtea Constituțională a statuat că "**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**" și 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.**" (a se vedea para. 26 și 37)
- 1.5.6. Tot instanța de control constituțional a arătat și că "**(...) oportunitatea, ratiunea și utilitatea reglementării, chiar dacă ele exprimă situații de fapt obiective, NU reprezintă o situație extraordinară a cărei reglementare să nu poată fi amânată și care să justifice, astfel, adoptarea unei ordonanțe de urgență.**" – a se vedea **Decizia nr. 859/2015** (para. 35)
- 1.5.7. De asemenea, 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**". (Decizia nr. 919/2011, Decizia nr. 64/2017)
- 1.6. Concluzionând, arăt că din analiza O.U.G. nr. 25/2020 NU reies elementele de fapt obiective ale situației extraordinare a cărei reglementare se impunea prin adoptarea unei ordonanțe de urgență și nici interesul public care era/este lezat ca urmare a neadoptării ordonanței de urgență, fiind enunțate DOAR argumente în susținerea oportunității adoptării soluțiilor legislative propuse, **FĂRĂ a se argumenta și iminenta afectare gravă a interesului public în situația neadoptării ordonanței de urgență și FĂRĂ a se evidentia, în concreto, consecințele negative care ar fi apărut în urma neadoptării proiectului de ordonanță de urgență.**

- 1.6.1. Conștientizarea evidentă de către Guvern a împrejurării că în ziua imediat următoare ședinței executivului (în data de 05.02.2020), în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, urma să îi fie retrasă încrederea acordată, prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, în condițiile art. 67, art. 110 alin. (2) și art. 113 alin. (1) din Constituția României, **NU poate fi apreciată drept "urgentă"**, după cum **interesul public NU poate fi reprezentat de crearea cadrului legislativ prin care, FĂRĂ transparență, FĂRĂ dezbateri, FĂRĂ consultări prealabile cu autoritățile relevante/părțile interesate cu atribuții și responsabilități în materie, FĂRĂ studii de impact, FĂRĂ asigurarea protecției concurenței loiale, etc. companii/întreprinderi private urmează a primi fonduri publice substanțiale, în detrimentul instituțiilor publice și, în final, al pacientului (vom releva pe larg aceste aspecte în cele ce urmează).**

**B2: Adoptarea O.U.G. nr. 25/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 109/12.02.2020, s-a făcut cu ÎNCĂLCAREA dispozițiilor art. 1 alin. (3) și (5), (care consacră atât statul de drept și democratic și social, în care drepturile și libertățile cetățenilor reprezintă valori supreme, cât și principiul legalității), ale art. 79 alin. (1), ale art. 147 alin. (4) (potrivit cărora deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii) și ale art. 148 alin. (2) și (4) din Constituția României (referitoare la prioritatea prevederilor tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și a celorlalte reglementări europene cu caracter obligatoriu, față de dispozițiile contrare din legile interne și la ducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din prevederile art. 148 alin. (2) din Constituție, prin raportare la prevederile art. 108 alin. (3) și (4) din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene), în condițiile evidente în care NU a fost solicitat avizul consultativ al Consiliului Legislativ și NU s-a realizat informarea prealabilă a Comisiei Europene, pentru ca aceasta să aprecieze asupra compatibilității proiectului cu piața internă):**

- 1.7. Chiar dacă propunerea legislativă și preambulul actului normativ conțin pretinse fundamentări (fiind îndeplinită, din punct de vedere formal, cerința impusă de art. 30 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, în sensul existenței unui instrument de motivare), acestea sunt **profund DEFICITARE, în raport de cerințele obligatorii de calitate și predictibilitate a legii**, impuse de dispozițiile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, cu raportare la cele ale art. 30-32 din Legea nr. 24/2000, echivalând cu **LIPSA MOTIVĂRII**.

- 1.7.1. Or, **FĂRĂ a rezulta cu claritate cerințele care au reclamat intervenția legislativă, FĂRĂ a exista o motivare coerentă, NU se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, care este ESENȚIALĂ pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia.**

- 1.7.2. Potrivit dispozițiilor art. 6 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, "Proiectul de act normativ **TREBUIE** să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie **TEMEINIC FUNDAMENTATE**, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului."

- 1.8. **CARACTERUL SUMAR al instrumentului de prezentare și motivare, precum și LIPSA DE FUNDAMENTARE TEMEINICĂ a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa**, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

- 1.8.1. Astfel, prin **Decizia nr. 710/2009**, instanța de control constituțional a reținut că "**în expunerea de motive NU se regăsește motivarea asupra niciuneia dintre soluțiile preconizate, ceea ce ESTE CONTRAR prevederilor constituționale și legale mai sus indicate**" [ale art. 29-31 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (referitoare la motivarea proiectelor de acte normative, sub aspectul instrumentelor de prezentare și motivare, precum și al cuprinsului și redactării motivării) și ale art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală (...)].

- 1.8.2. Tot astfel, prin **Decizia nr. 682/2012**, Curtea a constatat că *"dispozițiile art. 6 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, cu modificările și completările ulterioare, instituie **OBLIGAȚIA FUNDAMENTĂRII ACTELOR NORMATIVE. (...) LIPSA UNEI FUNDAMENTĂRI TEMEINICE a actului normativ în discuție determină, pentru motivele arătate, ÎNCĂLCAREA prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) potrivit cărora, «În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie», precum și ale art. 147 alin. (4) potrivit cărora deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii." (pct. 2.21 și 2.22) Față de obiectul inițiativei legislative, pronunțat tehnic, de strictă specialitate, Curtea constată că și în prezenta cauză **MOTIVAREA FORMALĂ, FĂRĂ O TEMEINICĂ FUNDAMENTARE A LEGII CRITICATE, AFECTEAZĂ CALITATEA ȘI PREDICTIBILITATEA SA, cu consecința încălcării prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție.**"***
- 1.8.3. Prin **Decizia nr. 139/2019**, Curtea Constituțională a statuat și următoarele: *"**FUNDAMENTAREA TEMEINICĂ a inițiativelor legislative reprezintă o EXIGENȚĂ** impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât **PREVINE** arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale. **Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului, iar rolul controlului de constituționalitate este de a asigura aceste garanții, opuse oricărei intervenții legislative arbitrare. Astfel fiind, Curtea reține că LIPSA MOTIVĂRII SOLUȚIILOR LEGISLATIVE este de natură să aducă atingere și dispozițiilor art. 1 alin. (3) din Constituție, care consacră statul de drept și principiul dreptății (...)."***
- 1.9. Elaborarea și adoptarea de către guvern a proiectului de ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății s-au făcut **FĂRĂ transparență, FĂRĂ dezbatere, FĂRĂ consultarea prealabilă** a autorităților relevante și a tuturor părților interesate cu atribuții și responsabilități în materie (din mediul medical public și privat deopotrivă), **FĂRĂ a exista studii de impact (la nivel social și la nivel financiar) și FĂRĂ informarea prealabilă a Comisiei Europene (cu încălcarea dispozițiilor art. 108 alin. (2) din T.F.U.E., care instituie OBLIGAȚIA fiecărui stat membru de a informa în prealabil Comisia Europeană cu privire la proiectele care urmăresc să instituie ajutoare de stat, în vederea analizării de către instituția europeană a compatibilității proiectului în cauză cu piața internă).**
- 1.9.1. Proiectul de act normativ prin care au fost acordate unor entități private avantaje financiare substanțiale (într-un mod care va denatura profund și ireversibil concurența pe piața internă din România și care va prejudicia/vătăma/leza în mod iremediabil drepturile constituționale ale pacienților la ocrotirea sănătății și la asistență medicală – după cum vom releva în cele ce urmează), **a fost adoptat în regim de maximă urgență, în timpul nopții de 04.02.2020 spre 05.02.2020, avizele ministerelor semnate fiind solicitate și obținute chiar ÎN TIMPUL ședinței de guvern, FĂRĂ analiza tehnico-juridică prealabilă obligatorie și FĂRĂ relaționarea prealabilă obligatorie cu reprezentanții Comisiei Europene.**
- 1.9.2. Deși în preambulul ordonanței de urgență se arată că *"(...) se impune intervenția legislativă de urgență în sensul asigurării în cadrul legislației naționale a normelor generale și obligatorii instituite de REGULAMENTELE europene (...)"*, **actul normativ NU este contrasemnat și de către ministrul afacerilor externe (care asigură, potrivit dispozițiilor art. 2 din H.G. nr. 16/2017 pentru organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Externe, "coordonarea interministerială în vederea transunerii directivelor Uniunii Europene și asigurării cadrului de aplicare directă a REGULAMENTELOR și deciziilor U.E.")** – fiind cel puțin intrigantă poziția Ministerului Afacerilor Externe (astfel cum este inserată în Nota de fundamentare a O.U.G. nr. 25/2020, Secțiunea a 7-a), în legătură cu care se consemnează că *"(...) ne-a transmis că **NU ESTE NECESAR AVIZUL, din considerentul că NORMA ESTE CORECT REDATĂ** din perspectiva actelor legislative europene incidente, fiind, de fapt, **O CLARIFICARE EXPRESĂ** necesară înțelegerii și aplicării corecte în România a dispozițiilor obligatorii ale acestora".*

- 1.9.3. Or, dacă aprecia și concluziona că NU are atribuții (*directe/indirecte*) în analizarea și avizarea proiectului de act normativ, Ministerul Afacerilor Externe trebuia să enunțe în mod clar și expres această împrejurare. **Mențiuni privitoare la caracterul CORECT de redare a normei din perspectiva legislației europene și aprecieri privind clarificările pe care proiectul de act normativ le aduce relevă însă NU doar analizarea proiectului de act normativ, ci chiar înfăptuirea acestui demers din perspectiva atribuțiilor legale concrete ale acestui minister (care TREBUIA astfel să avizeze proiectul de O.U.G.).**
- 1.10. De asemenea, deși proiectul de act normativ viza și măsuri privind asigurarea asistenței medicale de urgență, **inițiatorul NU a solicitat și NU a obținut avizul OBLIGATORIU al Comisiei interministeriale pentru suport tehnic** (*care se organizează și funcționează ca organism interministerial, în scopul coordonării activităților privind organizarea, funcționarea și finanțarea Sistemului național de asistență medicală de urgență și de prim ajutor calificat, precum și a serviciilor profesioniste pentru situații de urgență*), încălcând astfel atât dispozițiile art. 2 alin. (2) din O.U.G. nr. 1/2014 privind unele măsuri în domeniul managementului situațiilor de urgență, precum și pentru modificarea și completarea O.U.G. nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, cât și prevederile art. 6 din H.G. nr. 144/2014 privind organizarea și funcționarea Comisiei interministeriale pentru suport tehnic.
- 1.11. Mai mult decât atât, **avizul Consiliului Legislativ** (*”organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații. El ține evidența oficială a legislației României” – art. 79 alin. (1) din Constituție*) **a fost solicitat în data de 05.02.2020, DUPĂ adoptarea ordonanței de urgență și DUPĂ încheierea ședinței de guvern (fiind înregistrat la Consiliul Legislativ sub Numărul D84/05.02.2020).**
- 1.11.1. Potrivit dispozițiilor art. 4 alin. (1) din Legea nr. 73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, **”Proiectele de ORDONANȚE și de hotărâri cu caracter normativ se supun spre adoptare Guvernului NUMAI cu avizul Consiliului Legislativ”.**
- 1.11.2. În condițiile obiective în care, prin **Decizia nr. 140/2019**, Curtea Constituțională a României a stabilit că **”NESOLICITAREA avizului consultativ al Consiliului Legislativ duce la neconstituționalitatea legii sau ordonanței – simplă sau de urgență”**, este evident că **solicitarea avizului Consiliului Legislativ DUPĂ adoptarea ordonanței de urgență echivalează, practic, cu NESOLICITAREA acestuia** – împrejurare de natură a determina neconstituționalitatea Ordonanței de Urgență nr. 25/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 109/12.02.2020.
- 1.12. Prin **Decizia nr. 139/2019**, Curtea a subliniat, în mod imperativ, că **”(...) principiul legalității, prevăzut de dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, interpretat în coroborare cu celelalte principii subsumate statului de drept, reglementat de art. 1 alin. (3) din Constituție, IMPUNE ca atât exigențele de ordin procedural, cât și cele de ordin substanțial, să fie respectate în cadrul legiferării. Regulile referitoare la fondul reglementărilor, procedurile de urmat, inclusiv SOLICITAREA DE AVIZE de la instituțiile prevăzute de lege, nu sunt însă scopuri în sine, ci mijloace, instrumente pentru asigurarea dezideratului calității legii, o LEGE CARE SĂ SLUJEASCĂ CETĂTENILOR, iar nu să creeze insecuritate juridică.”**
- 1.12.1. Curtea Constituțională s-a mai pronunțat în același sens și prin **Decizia nr. 128/2019**, când a reținut că **”în ansamblul normelor constituționale, dispozițiile care cuprind reguli cu caracter procedural incidente în materia legiferării se corelează și sunt subsumate principiului legalității, consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție, la rândul său acest principiu stând la temelia statului de drept, consacrat expres prin dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituție. De altfel, și Comisia de la Veneția, în raportul intitulat Rule of law checklist, adoptat la cea de-a 106-a sesiune plenară (Veneția, 11-12 martie 2016), reține că procedura de adoptare a legilor reprezintă un CRITERIU ÎN APRECIEREA LEGALITĂȚII, care constituie PRIMA dintre valorile de referință ale STATULUI DE DREPT (pct. II A5). Sub acest aspect sunt relevante, între altele, potrivit aceluiași document, existența unor reguli constituționale clare în privința procedurii legislative, DEZBATERILE PUBLICE ale proiectelor de legi, JUSTIFICAREA lor adecvată, existența EVALUĂRILOR DE IMPACT de adoptarea legilor. Referitor la rolul acestor proceduri,**

*Comisia reține că statul de drept este legat de democrație prin faptul că promovează responsabilitatea și accesul la drepturile care limitează puterile majorității."*

- 1.13. În sensul prevederilor art. 108 alin. (3) și (4) din T.F.U.E., **ORICE măsuri de ajutor de stat sunt supuse OBLIGAȚIEI DE NOTIFICARE și de obținere a AUTORIZAȚIEI PREALABILE din partea Comisiei Europene** (*instituție care are obligația de a verifica, permanent, regimurile ajutoarelor de stat existente în statele membre, prin prisma compatibilității măsurilor naționale cu normele europene incidente*), **măsurile preconizate neputând fi puse în aplicare la nivel intern înainte de pronunțarea de către instituția europeană a unei decizii finale.**
- 1.13.1. Dispozițiile art. 107 alin. (1) din T.F.U.E. statuează, dincolo de orice interpretare rezonabilă, împrejurarea că "(...) **sunt INCOMPATIBILE cu piața internă ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, SUB ORICE FORMĂ, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin FAVORIZAREA anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre**".
- 1.13.2. Prin **Decizia nr. 669/2011**, Curtea Constituțională a arătat că "(...) folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate ca normă interpusă celei de referință implică, în temeiul art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție, o **CONDIȚIONALITATE COMUNĂ**: pe de o parte, această normă trebuie să fie suficient de clară, precisă și neechivocă prin ea însăși, sau înțelesul acesteia să fi fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și, pe de altă parte, norma trebuie să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină posibila încălcare de către legea națională a Constituției – unica normă direct de referință în cadrul controlului de constituționalitate".
- 1.13.3. Or, este evident că **soluția legislativă CONTRAVINE dispozițiilor imperative ale art. 148 alin. (2) și (4) din Constituția României, prin raportare la prevederile OBLIGATORII ale dreptului Uniunii Europene relevante în materia ajutoarelor de stat (care au PRIORITATE de aplicare față de cele regăsite în legislația națională).**

**B3: Adoptarea O.U.G. nr. 25/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 109/12.02.2020, s-a făcut cu ÎNCĂLCAREA dispozițiilor art. 115 alin. (6) din Constituția României, prin afectarea dreptului la ocrotirea sănătății, prevăzut de art. 34 alin. (1) și a dreptului la asistență medicală, prevăzut de art. 47 alin. (2) teza a III-a din legea fundamentală și cu încălcarea prevederilor art. 147 alin. (4) din Constituție, cu trimitere la Decizia nr. 1300/2009:**

- 1.14. Potrivit dispozițiilor art. 115 alin. (6) din Constituție, "**Ordonanțele de urgență NU pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, NU pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, DREPTURILE, LIBERTĂȚILE și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică.**"
- 1.15. Prin **Decizia nr. 528/2023**, Curtea Constituțională a statuat că "(...) atunci când obiectul de reglementare al unei ordonanțe de urgență îl reprezintă drepturi, libertăți sau îndatoriri fundamentale, **intervenția legiuitorului delegat trebuie să fie în sensul NEAFECTĂRII ACESTOR DREPTURI**, al instituirii unui regim juridic care să permită exercitarea pleneră a tuturor atributelor acestor drepturi".
- 1.16. Prin **Decizia nr. 1.189/2008**, instanța de control constituțional a stabilit înțelesul constituțional al verbului "A AFECTA", statuând că sensul juridic al noțiunii, sub diferite nuanțe, ar fi: "A SUPRIMA", "A ADUCE ATINGERE", "A PREJUDICIA", "A VĂTĂMA", "A LEZA", "A ANTRENA CONSECINȚE NEGATIVE". Astfel, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, din interpretarea art. 115 alin. (6) din Constituție se poate deduce că **în domeniul reglementării drepturilor, libertăților și a îndatoririlor fundamentale, ordonanțele de urgență NU pot fi adoptate dacă "AFECTEAZĂ", dacă au consecințe negative**, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin.

- 1.17. Potrivit dispozițiilor **art. 52 alin. (1) din Legea nr. 95/2006** privind reforma în domeniul sănătății (în forma ANTERIOARĂ O.U.G. nr. 25/2020), "Implementarea programelor naționale de sănătate se realizează prin UNITĂȚI DE SPECIALITATE selectate în baza criteriilor aprobate în normele tehnice de realizare a programelor naționale de sănătate", aceste unități fiind următoarele: a). instituții publice, b). furnizori publici de servicii medicale și c). **furnizori privați de servicii medicale pentru serviciile medicale care EXCEDEAZĂ capacității furnizorilor publici de servicii medicale** (alin. 2 al art. 52 din legea invocată).
- 1.17.1. Prin **O.U.G. nr. 25/2020, la art. 52 alin. (2), litera c).** se modifică și devine "furnizori privați de servicii medicale", fiind ELIMINATĂ condiționarea IMPERATIVĂ privitoare la categoriile de servicii medicale care puteau fi prestate de către furnizorii privați de servicii medicale, respectiv DOAR cele care EXCEDEAZĂ capacității furnizorilor PUBLICI de servicii medicale.
- 1.17.2. Or, prin crearea **PREFERENȚIALĂ** a condițiilor de accesare nemijlocită, de către companii private, a sumelor alocate de la bugetul de stat pentru implementarea programelor naționale de sănătate, se instituie **AVANTAJE FINANCIARE** evidente și substanțiale acestor companii (reprezentate, spre exemplu, de creșterea numărului de servicii medicale pe care acestea le vor presta, de creșterea numărului personalului angajat (medici, asistenți medicali și alte categorii de personal) pentru realizarea acestor servicii medicale, de creșterea substanțială a cifrei de afaceri și, evident, de creșterea corelativă a profitului net).
- 1.17.3. În același timp, se **DESTABILIZEAZĂ** instituțiile publice și furnizorii publici de servicii medicale, în condițiile în care aceștia **NU** doar că vor primi alocări financiare **DIMINUATE** substanțial (corelativ sumelor care vor fi direcționate către furnizorii privați de servicii medicale) și că se vor confrunta cu mari transferuri de personal angajat către companiile private (unde acest personal va realiza aceleași activități profesionale, dar pentru o remunerație superioară), dar vor fi în pericol să se închidă, neputând face față acestei **CONCURENȚE VĂDIT NELOIALE** (prin care se denaturează profund însuși caracterul de stat social al României și se încalcă însăși obligația statului român de garantare a dreptului la sănătate, prin intermediul programelor naționale de sănătate, cu asistență medicală asigurată în unități de profil publice, iar nu private).
- 1.17.4. **Principalele prejudicii și vătămări vor fi resimțite însă de CETĂȚENI:** premisele evidente ale reducerii **SUBSTANȚIALE** a numărului personalului angajat (medici, asistenți medicali și alte categorii de personal) în cadrul instituțiilor publice/furnizorilor publici de servicii medicale, prin recrutarea și transferul celor mai buni dintre aceștia în cadrul furnizorilor privați de servicii medicale, va determina aducerea instituțiilor publice de profil și a furnizorilor publici de servicii medicale (și așa confruntate cu serioase probleme de personal, atât din punct de vedere cantitativ, cât și din punct de vedere calitativ – chiar și pe fondul măririlor substanțiale de venituri generate de măsurile concrete propuse și adoptate de Partidul Social Democrat în perioada guvernării, în beneficiul direct și imediat al personalului angajat în sistemul public de sănătate), în **IMPOSIBILITATEA** reală de ocrotire a sănătății pacienților și de asigurare a unei asistențe medicale la timp și în mod corespunzător (statul român având obligația fundamentală constituțională de a garanta și asigura respectarea dreptului cetățenilor la asistență medicală în unități publice/de stat, iar **NU** în unități private!).
- 1.17.5. Mai mult decât atât, prin crearea pârghiilor de accesare directă și nemijlocită de către furnizorii privați de servicii medicale a sumelor alocate de la bugetul de stat pentru implementarea programelor naționale de sănătate, se vor crea și premisele evidente ale **CHELTUIRII RAPIDE**, în **CONDIȚII NETRANSPARENTE** (entităților private **NU** le este aplicabilă legislația în materia achizițiilor publice, **NU** le incumbă obligația legală de organizare de concursuri pentru ocuparea posturilor din organigramă) și **PROFUND ANTICONCURENȚIALE** a acestor sume, instituțiile publice și furnizorii publici de servicii medicale nemaiputând beneficia de aceleași alocări financiare, pentru prestarea aceluiași categorii și aceluiași număr de servicii de specialitate, adresate aceluiași număr de pacienți (vor exista astfel servicii mai puține, accesibile unui număr mult mai REDUS de pacienți).

- 1.17.6. Aceste probleme evidente sunt relevate pe larg și de către Avocatul Poporului în excepția de neconstituționalitate: "(...) în realitate, în condițiile transferării finanțării și a resursei umane (medici, asistenți) către sectorul privat, **efectele pe termen mediu și lung vor conduce la PAUPERIZAREA accentuată a sistemului public de servicii medicale, concomitent cu LIPSA accesului la orice tip de servicii medicale al persoanelor care nu-și permit accesarea serviciilor private**" (a se vedea pag. 8, para. III), respectiv "(...) în condițiile unei finanțări unice, provenind de la bugetul de stat sau bugetul asigurărilor sociale, scindată la un număr nedefinit de unități sanitare de urgență, **rezultatul va fi ÎNCHIDEREA unităților sanitare de urgență de stat, cu consecința încălcării principiului solidarității, a dreptului la ocrotirea sănătății în unitățile sanitare de stat**". (a se vedea pag. 13, para. III).
- 1.18. Prin introducerea, la art. 111, după alineatul (2), a două noi alineate, respectiv alin. (2<sup>1</sup>) și (2<sup>2</sup>), cu următorul cuprins „(2<sup>1</sup>) *Lista spitalelor private în cadrul cărora se pot organiza servicii medicale private de urgență se aprobă prin hotărâre a Guvernului, în urma verificării respectării standardelor prevăzute la alin. (2); (2<sup>2</sup>) în vederea verificării standardelor menționate la alin. (2), spitalele private vor depune la Ministerul Sănătății documentația stabilită prin hotărâre a Guvernului.*”, **se încalcă în mod direct prevederile art. 147 alin. (4) din Constituție, cu trimitere la Decizia nr. 1300/2009 a instanței de control constituțional (care a statuat caracterul constituțional al măsurii EXCLUDERII unităților medicale specializate autorizate din sistemul privat de la decontarea tuturor serviciilor de asistență medicală de urgență și transport medical asistat, cu excepția consultațiilor la domiciliu care privesc urgențele de gradul II).**
- 1.19. De asemenea, potrivit **dispozițiilor art. 111 alin. (3) din Legea nr. 95/2006** privind reforma în domeniul sănătății (în forma ANTERIOARĂ O.U.G. nr. 25/2020), *”Serviciile medicale private de urgență spitalicească au obligația de a stabili orice pacient care sosește în serviciul respectiv în stare critică sau cu acuze ce ridică suspiciunea unei afecțiuni acute grave, indiferent de capacitatea financiară a acestuia de a achita costurile tratamentului și de calitatea sa de asigurat, acesta putând fi transportat la un spital public, în condiții corespunzătoare, numai după stabilizarea funcțiilor vitale și acordarea tratamentului de urgență.”*
- 1.19.1. Prin **O.U.G. nr. 25/2020, la art. 111, după alin. (3), se introduce alin. (3<sup>1</sup>)**, conform căruia *”Cheltuielile pentru îngrijirea pacienților aflați în stare critică sau cu acuze ce ridică suspiciunea unei afecțiuni acute grave care nu pot fi acoperite din sumele obținute pe baza contractelor încheiate de către spitalele private cu casele de asigurări de sănătate VOR FI DECONTATE DE LA BUGETUL DE STAT, prin bugetul Ministerului Sănătății.”*
- 1.19.2. Or, prin instituirea acestui drept (*CONTRAR prevederilor art. 102 alin. (1) din Legea nr. 95/2006, care statuează că ”asistența medicală privată de urgență în faza spitalicească este asigurată de spitalele private, pe baza unui contract direct cu beneficiarul, cu asiguratorul privat al acestuia sau la solicitarea directă a beneficiarului ori a aparținătorilor acestuia”, iar NU din bugetul de stat!*), având garanția că **TOATE cheltuielile ocazionate de gestionarea unui caz medical în aceste împrejurări de fapt vor fi decontate din fonduri publice**, este evident că entitățile care asigură servicii private de urgență spitalicească **NU vor mai realiza vreun demers pentru transferarea vreunui pacient la un spital public, preferând a menține pacientul în propriile unități, până la momentul externării, INDIFERENT de caracterul critic sau necritic al condiției sale medicale (pe care îl vor putea stabili/determina în mod ARBITRAR).**
- 1.19.3. **Lipsa de precizie a textului va crea pârgھیile directe către un ACCES NELIMITAT AL ENTITĂȚILOR PRIVATE LA FONDURI PUBLICE, generator de PROFIT SUBSTANȚIAL.** Considerentele relevate la punctul 1.17.4 referitoare la prejudicierea și vătămarea pacienților, prin afectarea dreptului lor la ocrotirea sănătății și a dreptului la asistență medicală, sunt **deplin aplicabile și în acest caz.**
- 1.19.4. Aceste probleme sunt expuse pe larg și de către Avocatul Poporului în excepția de neconstituționalitate: *”(...) **se creează premisele pentru ACCESUL NECONTROLAT și NELIMITAT al sectorului comercial la finanțarea sectorului public de urgență.** Conform specialiștilor, ”a suspiciunea” un caz critic este foarte simplu de realizat și de SPECULAT, dar foarte greu de controlat și de demonstrat. Astfel, **un furnizor privat, agent economic prin excelență, poate utiliza această IMPRECIZIE a textului în vederea obținerii de finanțare de la stat pentru aproape orice pacient, sub suspiciunea de a avea ceva critic**” (a se vedea*

pag. 14, para. II), respectiv ”În ceea ce privește EFECTELE asupra sistemului de urgență, subliniem faptul că încercarea de a modifica un sistem care funcționează coerent și fără probleme semnificative poate duce chiar la DISTRUGEREA IREMEDIABILĂ a acestuia, mai ales dacă modificarea se face FĂRĂ a se ține cont de experiența națională și internațională în domeniul respectiv. Dacă NU există motive foarte bine întemeiate, garanții sau măcar studii de impact foarte serioase care să demonstreze că vom obține un sistem mai performant decât cel pe care îl avem la momentul actual, atunci NU POATE FI ARGUMENTATĂ ȘI JUSTIFICATĂ corect adoptarea, în REGIM DE URGENTĂ, a unei astfel de măsuri, în fața populației și a mass-media, existând RISCUL REAL al unui IMPACT EXTREM DE NEGATIV asupra întregului sistem de sănătate, ceea ce poate avea CONSECINTE IMPREVIZIBILE în plan socio-economic, precum și în cel de siguranță națională. În toate situațiile, cei care vor pierde vor fi cetățenii, al căror drept la sănătate NU va mai putea fi asigurat de către stat.” (a se vedea pag. 16, para. I).

1.20. Pentru toate aceste vicii de neconstituționalitate, apreciez că se impune **ADMITEREA excepției de neconstituționalitate formulate de Avocatul Poporului** și constatarea, pe cale de consecință, a faptului că Ordonanța de Urgență nr. 25/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 109/12.02.2020, este **NECONSTITUȚIONALĂ, în ANSAMBLUL său.**

Prezenta este comunicată electronic la adresa de email [ccr@ccr.ro](mailto:ccr@ccr.ro), în format PDF, astăzi, 22.04.2020.

WINZER Cristian – Gabriel

Avocat Drd. Partener Fondator Coordonator

WINZER și Asociații – Societate Civilă de Avocați

