



PRIM MINISTRU

1038
16062020

Siroul permanent al Senatului
Sp 90, 29.7.2020

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind protecția civilă*, inițiată de doamna senator PSD Carmen Daniela Dan și domnul deputat PSD Florin Iordache (Plx. 269/2020).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare stabilirea cadrului legal referitor la protecția civilă, definită de propunerea legislativă ca fiind *"componentă a sistemului național de apărare, ordine publică și siguranță națională ce cuprinde ansamblul măsurilor și activităților adoptate și desfășurate, într-o concepție unitară, de autoritățile administrației publice, instituții și operatori economici, precum și de către cetățeni, în scopul protejării populației prin asigurarea condițiilor necesare supraviețuirii persoanelor afectate și restabilirii stării de normalitate, precum și protejarea bunurilor, valorilor culturale și mediului împotriva efectelor următoarelor tipuri de evenimente:*

- a) *situații de urgență;*
- b) *dezastre;*
- c) *acțiuni asociate amenințărilor hibride sau asimetrice;*
- d) *conflicte armate".*

II. Observații

1. În ceea ce privește intenția de a înființa noi structuri/organisme interministeriale cu atribuții în domeniul protecției civile, facem precizarea că noile structuri/organisme interministeriale, prevăzute în prezentul demers legislativ, precum și atribuțiile acestora, respectiv Departamentul pentru Situații de Protecție Civilă, Comitetul Național pentru Situații de Protecție Civilă, se regăsesc întocmai și în legislația în vigoare, aplicabilă în domeniul managementului situațiilor de urgență, și anume *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, cu modificările și completările ulterioare, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.1/2014 privind unele măsuri în domeniul managementului situațiilor de urgență, precum și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, cu modificările și completările ulterioare, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 68/2020 pentru modificarea și completarea unor acte normative cu incidență în domeniul managementului situațiilor de urgență și al protecției civile*¹.

Cadrul legislativ în domeniul managementului situațiilor de urgență a fost actualizat recent prin intrarea în vigoare a *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 68/2020*.

Astfel, acest act normativ a modificat *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2014*, în sensul că Departamentul pentru Situații de Urgență asigură coordonarea integrată, cu caracter permanent, la nivel național, a activităților de protecție civilă, de prevenire și gestionare a situațiilor de urgență, de asigurare a resurselor umane, materiale, financiare și de altă natură necesare restabilirii stării provizorii de normalitate, inclusiv de prim ajutor calificat și asistență medicală de urgență, în cadrul unităților și compartimentelor de primire a urgențelor, denumite în continuare

¹ Spre exemplu:

- prevederile de la art. 12 lit.(a) din prezenta propunere legislativă se regăsesc la art. I din OUG nr.1/2014 – în cadrul Ministerului Afacerilor Interne se înființează Departamentul pentru Situații de Urgență, denumit în continuare Departamentul, structură operațională, fără personalitate juridică, care conform art. I lit.(a) are ca atribut coordonarea integrată, cu caracter permanent, la nivel național, a activităților de protecție civilă;

- prevederile de la art.12 lit. (c) și (d) din prezenta propunere legislativă se regăsesc art. 6 și 7 din OUG nr.21/2014 - Sistemul Național are în componere comitete pentru situații de urgență și anume: Comitetul național pentru situații de urgență; comitetele ministeriale și ale altor instituții publice centrale pentru situații de urgență; Comitetul Municipiului București pentru Situații de Urgență; comitetele județene pentru situații de urgență; comitetele locale pentru situații de urgență. Comitetele pentru situații de urgență sunt organisme interinstituționale cu rol decizional în managementul situațiilor de urgență.

UPU/CPU, precum și în cadrul structurilor SMURD și serviciilor publice de ambulanță, până la internarea în spital sau externarea din UPU/CPU.

De asemenea, prin același act normativ a fost modificată și completată *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004*, în sensul în care a fost definită noțiunea de stare de alertă, organizarea și funcționarea Comitetului Național pentru Situații de Urgență.

Menționăm și faptul că, prin intrarea în vigoare a ordonanței de urgență în discuție sunt asigurate mecanismele necesare pentru stabilirea acțiunilor și măsurilor de implementat atât la nivel strategic, cât și la cel tehnic, pe toate domeniile de acțiune care compun managementul tipurilor de risc.

Or, apariția unui eveniment legislativ de nivel primar, în sensul implementării prevederilor inițiativei legislative parlamentare, care schimbă fundamental modul de organizare și funcționare a întregului sistem național, atrage după sine imperativul emiterii în timp scurt a întregului pachet de acte normative subsecvente, proces de complexitate fără precedent și nejustificat, care poate afecta negativ funcționarea la parametri normali a sistemului actual, care, de altfel, și-a probat funcționalitatea pe timpul situațiilor de urgență de amploare și de intensitate deosebită.

Mai mult, adoptarea propunerii legislative vine în contradicție cu prevederile *Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul în care inițiativa legislativă parlamentară creează dublă reglementare și, în același timp, este de natură să genereze confuzie între instrumentele managementului situațiilor de urgență. De asemenea, conform art. 6 alin. (1) din aceeași lege, inițiatorii demersului legislativ ar fi trebuit să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Din contră, prin adoptarea acestui act normativ, Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență ar deveni incapabil să-și realizeze scopul pentru care a fost creat.

În concluzie, precizăm faptul că propunerea legislativă a fost promovată fără a ține seama de noile prevederi legale în domeniul managementului situațiilor de urgență, așa cum au fost menționate mai sus, nu este temeinic fundamentată, motiv pentru care considerăm că o eventuală adoptare a inițiativei legislative parlamentare în forma actuală ar perturba grav exercitarea atribuțiilor autorităților și instituțiilor implicate în managementul tipurilor de risc, funcționarea Sistemului Național de

Management al Situațiilor de Urgență în ansamblu său și, implicit, ar genera un impact negativ major asupra protecției populației.

2. La art.3 alin. (1) lit.e) și f), semnalăm că instituirea stării de urgență este o atribuție a Președintelui României, iar nu o sarcină a protecției civile, așa cum rezultă din text. În aceste condiții apreciem că normele instituite nu sunt în acord cu prevederile art. 93 din *Constituție*.

Totodată, menționăm că, deși atât instituirea stării de asediu ori a stării de urgență cât și declararea stării de alertă, reprezintă mecanisme excepționale ce pot fi declanșate/aplicate în cazul iminenței amenințării sau producerii unei situații de protecție civilă, proiectul preia din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004* reglementarea vizând declararea stării de alertă, fără a realiza și conexiunea și corespondența, în ceea ce privește coordonarea de specialitate a activităților de protecție civilă în aceste situații, cu reglementarea de lege lata vizând instituirea stării de asediu și stării de urgență – *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999*.

3. În ceea ce privește art. 8, apreciem că redactarea normei privind definirea termenilor folosiți este imprecisă și neclară. Cu toate că scopul definirii unor termeni este în mod evident ușurarea înțelegerii textului și realizarea unei norme juridice suple și concise, constatăm că:

- deși sunt definiți anumiți termeni, textul utilizează alte forme pentru aceeași noțiune, neexistând coerență logică din punct de vedere terminologic și încălcându-se, astfel, prevederile art. 37 din *Legea nr.24/2000* în ceea ce privește unitatea terminologică (de exemplu - se definește situație de protecție civilă, dar se folosește și termenul de acțiuni sau activități de protecție civilă; se definește termenul de tipuri de risc, dar se folosește și complex de factori de risc ori tipuri de evenimente de protecție civilă etc.);

- definițiile terminologice sunt de natură a produce confuzie, existând suprapuneri și obiectul nefiind bine definit (spre exemplu - sunt definite noțiunile de situație de urgență și dezastru fără a se stabili relația și diferența dintre acestea, având în vedere că legislația în vigoare abordează dezastrul ca o formă de situație de urgență; sunt definite managementul situației de protecție civilă dar și gestionarea situațiilor de protecție civilă etc.).

4. În ceea ce privește cele două litere g) ale art.75, având în vedere că în textul acestora se prevede că Comitetul Național pentru Situații de

Protecție Civilă propune Guvernului includerea în bugetul de stat a fondurilor necesare pentru gestionarea situațiilor de protecție civilă și a structurilor de intervenție în afara frontierelor de stat, precum și includerea în bugetul de stat anual a fondurilor pentru finanțarea infrastructurii necesare funcționării protecției civile, precizăm că, potrivit prevederilor lit.e) de la art.28 din *Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, proiectele legilor bugetare anuale și ale bugetelor se elaborează de către Guvern, prin Ministerul Finanțelor Publice, pe baza propunerilor de cheltuieli detaliate ale ordonatorilor principali de credite.

Reiterăm aceeași observație și cu privire la lit.e) și lit.i) de la art.91 din propunerea legislativă.

Precizăm că, în situația în care se consideră oportun, Comitetul poate recomanda ordonatorilor principali de credite cu atribuții în domeniul protecției civile, alocarea, în limita bugetului aprobat, potrivit legii, a fondurilor necesare activităților pe linia protecției civile.

5. La art.124 din inițiativa legislativă se propune ca finanțarea cheltuielilor cu protecția civilă să se asigure din bugetul de stat, bugetele locale, bugetele instituțiilor publice autonome, ale instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din venituri proprii și din bugetele proprii ale operatorilor economici, în limita a minim 0,15% din buget, însă menționăm că, potrivit prevederilor alin.(2) al art.30 din *Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, „Prealocarea unor sume bugetare cu destinație specială unor ordonatori principali de credite sau unor sectoare nu este permisă. Alocările de fonduri bugetare pentru ordonatori principali de credite sau sectoare pot fi făcute doar prin proiectul anual al bugetului”.

De asemenea, nu considerăm oportună soluția propusă la art. 124 alin.(2) lit.b) din propunerea legislativă, având în vedere că, potrivit prevederilor art.6 din inițiativa legislativă, inspectoratele pentru situații de urgență la nivel local sunt constituite din inspectoratele județene/București-Ilfov și nu pot finanța aceste cheltuieli, întrucât nu se află în subordinea autorităților administrației publice locale.

Cât privește alin.(5) al art.124, semnalăm faptul că legislația în vigoare în domeniul finanțelor publice reglementează regimul donațiilor și sponsorizărilor de care pot beneficia autoritățile și instituțiile publice.

Reiterăm aceleași considerente și cu privire la soluția propusă la art.127 din inițiativa legislativă.

Referitor la alin.(6) al art.124, precizăm că, în lipsa unei definiții a obiectivelor de investiții de interes național pentru protecția civilă, formularea propusă este neclară și poate conduce la interpretări contradictorii. De asemenea, se exclude posibilitatea finanțării unor obiective de investiții din fonduri externe rambursabile sau nerambursabile, în condițiile în care acest tip de proiecte ar putea fi eligibile pentru acest tip de finanțare.

6. La art.126 din inițiativa legislativă, se precizează că finanțarea ajutoarelor de urgență, a despăgubirilor, precum și a unor lucrări sau cheltuieli neprevăzute se asigură din Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului pentru înlăturarea efectelor unor dezastre.

Menționăm că repartizarea Fondului de intervenție la dispoziția Guvernului este reglementată de prevederile art. 30 alin.(4) din *Legea nr.500/2002*.

7. Considerăm că prevederile art.128 din inițiativa legislativă sunt neclare, întrucât nu rezultă tipul de documentație tehnică privind investițiile aferente protecției civile care face obiectul reglementării prin norme metodologice aprobate prin ordin al ministrului afacerilor interne.

8. În ceea ce privește art.130 din inițiativa legislativă, menționăm că prevederile alin.(1) contravin *principiului specializării bugetare* prevăzut la art.12 din *Legea nr.500/2002*.

Precizăm că, în prezent, în cadrul clasificăției în structură funcțională a indicatorilor privind finanțele publice, aprobată prin *Ordinul ministrului finanțelor publice nr.1954/2005 pentru aprobarea Clasificației indicatorilor privind finanțele publice*, se regăsește un subcapitol aferent activităților de protecție civilă, respectiv 61.01.05 „*Protecție civilă și protecție contra incendiilor*”. În situația în care ordonatorii principali de credite cu atribuții în domeniu consideră necesar, pot solicita Ministerului Finanțelor Publice introducerea în cadrul acestui subcapitol a unui paragraf distinct, aferent misiunilor în afara teritoriului național, fără a fi necesară reglementarea prin lege a acestui aspect.

Referitor la prevederile alin.(2) al aceluiași articol, considerăm că nu este necesară existența unei prevederi legale exprese, întrucât constituirea

unei rezerve pentru finanțarea unor activități urgente, în limita bugetului aprobat, intră în competența ordonatorului principal de credite.

9. Cu privire la art. 133 alin. (2) din inițiativa legislativă, referitor la termenul pentru achitarea a jumătate din minimul amenzii contravenționale, precizăm că în urma modificărilor aduse *Ordonanței Guvernului nr. 2/2001* prin *Legea nr. 203/2018* acesta este în prezent de 15 zile iar nu de 48 de ore.

10. Condițiile de formă și fond privind abrogarea, instituite de art. 65 alin.(3) din *Legea nr. 24/2000*, prevăd că "*În vederea abrogării, dispozițiile normative vizate trebuie determinate expres, începând cu legile și apoi cu celelalte acte normative, prin menționarea tuturor datelor de identificare a acestora*".

Astfel, pentru respectarea condițiilor de tehnică legislativă privind abrogarea, și în vederea asanării legislative și asigurării unicității reglementării, era necesar ca art. 139 și 140 să identifice în mod expres actele normative ce urmează a fi abrogate și să menționeze toate datele de identificare a acestora. Potrivit *principiului legalității și ierarhiei actelor normative*, abrogarea actului normativ de bază determină încetarea efectelor juridice ale actelor subsecvente date în aplicarea sa. Astfel, în vederea evitării unui vid legislativ, având în vedere multitudinea de norme tehnice subsecvente date în aplicarea actelor ce urmează a fi abrogate, apreciem necesar ca prin proiect să fie instituite norme de ultraattractivitate a actelor subsecvente până la adoptarea/emiterea noilor reglementări date în temeiul art. 136, în măsura în care nu contravin acestuia din urmă.

11. Nu în ultimul rând, semnalăm faptul că aplicarea prevederilor inițiativei legislative conduce la creșterea cheltuielilor bugetare, prin instituirea în sarcina autorităților și instituțiilor publice a unor noi responsabilități, comparativ cu situația actuală (ex.: alocarea de fonduri pentru mijloace de avertizare-alarmare, constituirea de stocuri cu echipamente, materiale de primă necesitate pentru populația sinistrată, constituirea de stocuri de răspuns la dezastre etc.).

Menționăm că, potrivit prevederilor *Legii nr. 500/2002*, în cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor inițiative legislative care conduc la majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, se va întocmi o fișă financiară, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată, precum și

sursele de acoperire, care va respecta condițiile prevăzute de *Legea nr.69/2010*.

12. În ceea ce privește modul de redactare al propunerii legislative, apreciem că multe din normele instituite sunt neclare și imprecise, aspecte care, pe lângă dificultățile de interpretare și aplicare, sunt de natură a conduce și la încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (5) din *Constituție*. În acest sens, arătăm că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, actul normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se și previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat.

În plus, potrivit art. 36 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*, "*Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie*". Având în vedere cele mai sus prezentate, este necesară reanalizarea întregului proiect și reformularea dispozițiilor care îngreunează claritatea și concizia normelor juridice, cu delimitarea clară a sferei de aplicare a noțiunilor folosite și a competențelor structurilor și organismelor cu competențe în domeniu. În acest sens, de exemplu, deși proiectul își propune stabilirea relației gen - specie între noțiunea de protecție civilă și situație de urgență ori dezastre, cu consecințe inclusiv în ceea ce privește (re)denumirea și (re)organizarea structurilor cu competențe generale și specifice corespunzătoare, semnalăm că proiectul de act normativ este neunitar în folosirea atât a terminologiei cât și a competențelor structurilor respective, prin preluarea *tale quale* în cuprinsul proiectului a multora din dispozițiile *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 21/2004*.

Cu privire la conținutul unui act normativ, prevederile art. 51 din *Legea nr. 24/2000* stabilesc că acesta se sistematizează în următoarea ordine de prezentare a ideilor:

- a) dispoziții generale sau principii generale;
- b) dispoziții privind fondul reglementării;
- c) dispoziții tranzitorii;
- d) dispoziții finale.

Dispozițiile generale cuprind prevederi care orientează întreaga reglementare și care determină obiectul și principiile acesteia iar dispozițiile de fond cuprind reglementarea propriu-zisă a relațiilor sociale ce fac obiectul actului normativ, succesiunea și gruparea acestora făcându-se în

ordinea logică a desfășurării activității reglementate, asigurându-se ca prevederile de drept material să preceadă pe cele de ordin procedural (art.52 și 53 din *Legea nr. 24/2000*). Având în vedere cele mai sus prezentate, apreciem că era necesar ca inițiativa legislativă să fie organizată pe capitole, secțiuni și articole în conformitate cu criteriile mai sus enunțate.

Cu titlu de exemplu, menționăm că dispoziții privind structura și atribuțiile organismelor și entităților cu competențe în domeniul protecției civile sunt prevăzute atât în Cap II - *Organizarea protecției civile* cât și în Cap - VI - *Responsabilitățile structurilor de sprijin al deciziei în domeniul situațiilor de protecție civilă*. În plus, reglementarea din cele două capitole este pe alocuri neunitară și contradictorie atât terminologic cât și din perspectiva competențelor.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

Ludovic ORBAN

PRIM-MINISTRU

Domnului deputat **Ion-Marcel CIOLACU**

Președintele Camerei Deputaților