



CONSILIUL LEGISLATIV

București, 24.03.2026
Bp. 72

București, 30.03.2026
206

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind instituirea Registrului Național de Endometrioză (RNE) și integrarea acestuia în sistemul național de monitorizare a stării de sănătate a populației

Analizând propunerea legislativă privind instituirea Registrului Național de Endometrioză (RNE) și integrarea acestuia în sistemul național de monitorizare a stării de sănătate a populației (b72/18.02.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/841/23.02.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D110/24.02.2026,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Potrivit prevederilor art. 1, prin prezenta propunere legislativă „Se înființează Registrul Național de Endometrioză ... ca sistem informațional și informatic de interes național, destinat colectării, stocării, prelucrării și analizei integrate a datelor pseudonimizate privind cazurile de endometrioză diagnosticate pe teritoriul României”.

2. Prin conținutul său normativ, 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.

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

4. Având în vedere că aplicarea măsurilor preconizate prin această propunere legislativă are implicații asupra bugetului de stat, sunt aplicabile prevederile art. 111 alin. (1) din Constituția României, republicată, fiind necesar a se solicita punctul de vedere al Guvernului.

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, cu modificările și completările ulterioare.

În acest sens, precizăm că, la pct. 71 din considerentele Deciziei nr. 643/2020, Curtea Constituțională a constatat că, *„Neîndeplinirea obligației solicitării fișei financiare conduce, în mod firesc, la concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare generală și lipsită de un caracter obiectiv și real, astfel că au fost încălcate prevederile constituționale cuprinse în art. 138 alin. (5) referitoare la stabilirea sursei de finanțare. Ca atare, cheltuielile preconizate prin textele de lege criticate grevează asupra bugetului de stat, adoptarea lor ar fi fost posibilă doar după stabilirea sursei de finanțare în condițiile Legii fundamentale și după solicitarea fișei financiare de la Guvern”*.

5. În ceea ce privește **categoria actului normativ** prin intermediul căruia pot fi instituite reglementări de natura celor cuprinse în prezenta propunere, semnalăm că, potrivit **art. 6¹ din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„În vederea monitorizării principalelor domenii de intervenție ale asistenței de sănătate publică pot fi elaborate registre naționale. Tipul fiecărui registru național și condițiile de organizare și funcționare ale acestora se stabilesc prin hotărâre a Guvernului”*.

Prin urmare, în conformitate cu dispozițiile legale sus-menționate, soluția legislativă preconizată poate fi promovată doar în cadrul politicilor guvernamentale, adoptarea acesteia ținând de **competența**

exclusivă a Guvernului, iar nu a Parlamentului care nu se poate substitui autorității executive în această privință.

Astfel, precizăm că au fost emise numeroase hotărâri ale Guvernului având ca obiect de reglementare aprobarea de registre naționale în domeniul sănătății, dintre care amintim, *cu titlu de exemplu*:

a) **Hotărârea Guvernului nr. 663/2023** privind înființarea **Registrului Național de Cancer**;

b) **Hotărârea Guvernului nr. 1286/2024** privind înființarea **Registrului Național de Transplant**;

c) **Hotărârea Guvernului nr. 697/2022** privind aprobarea metodologiei de raportare și a circuitului informațional în **Registrul electronic național de vaccinare**;

d) **Hotărârea Guvernului nr. 83/2019** privind înființarea și funcționarea **Registrului național al riscurilor pentru sănătate în relație cu factorii de mediu**;

e) **Hotărârea Guvernului nr. 760/2009** privind înființarea **Registrului Național al Donatorilor Voluntari de Celule Stem Hematopoietice** și pentru aprobarea înființării unei activități finanțate integral din venituri proprii, cu modificările și completările ulterioare.

În ipoteza în care sunt adoptate normele prezentei propuneri legislative, în actuala modalitate de legiferare și redactare, se poate ajunge la concluzia că Parlamentul, acționând în acest fel și arogându-și competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea respectivă, ar acționa *ultra vires*, intrând în aria de competență a Guvernului.

Astfel, se încalcă **principiul ierarhiei actelor normative**, prevăzut la art. 4 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare și, implicit se pot crea premisele unor vicii de neconstituționalitate în raport cu prevederile **art. 1 alin. (4) și (5) din Constituția României, republicată**, referitoare la principiile separației puterilor în stat și al respectării legilor.

În acest sens, menționăm că, în jurisprudența constantă¹ a Curții Constituționale, aceasta s-a pronunțat în sensul că „*acceptarea ideii ca*

¹ Decizia nr. 600 din 9 noiembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.060 din 26 noiembrie 2005, Decizia nr. 970 din 31 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 796 din 22 noiembrie 2007, Decizia nr. 494 din 21 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 819 din 21 decembrie 2013, Decizia nr. 574 din 16 octombrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al

Parlamentul să își poată 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”.

De asemenea, Curtea Constituțională a reținut 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”.**

În plus, precizăm că nu este suficient de clar de ce Registrul Național de Endometrioză trebuie aprobat printr-o lege, ca act juridic al Parlamentului, în timp ce **„pentru alte afecțiuni cu prevalență ridicată sau impact semnificativ asupra sănătății publice”** „se pot înființa registre naționale similare”, astfel cum reiese din cuprinsul **art. 1¹ alin. (1)** din prezenta propunere legislativă, **doar prin ordin al ministrului sănătății.**

Mai mult, la **alin. (2)** al aceluiași articol, se stabilește faptul că respectivele registre „se organizează și funcționează **cu respectarea principiilor stabilite prin prezenta lege** privind protecția datelor, preudonimizarea informațiilor, interoperabilitatea și limitarea scopului prelucrării”.

Astfel, din logica inițiatorilor, se desprinde ideea că prezentul proiect ar reprezenta o lege cadru, deși vizează o anumită afecțiune, respectiv endometrioza, dar care este cea mai importantă, și nu toate afecțiunile la modul general, care să orienteze reglementările ulterioare referitoare la registrele naționale pentru alte afecțiuni, dar de o importanță mai mică, având în vedere forța juridică a actelor normative prin care ar urma să fie adoptate, respectiv ordine ale ministrului sănătății, fapt ce încalcă **principiul ierarhiei actelor normative**, astfel cum am arătat *supra*.

În acest sens, precizăm că **Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată, cu modificările și completările ulterioare**, este **actul normativ prin intermediul căruia se instituie măsuri privind promovarea sănătății, prevenirea îmbolnăvirilor și îmbunătățirea calității vieții**, care stabilește **cadrul general în**

domeniul sănătății, inclusiv în ceea ce privește elaborarea registrelor naționale, care se organizează și funcționează cu respectarea dispozițiilor Regulamentului (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor) și ale Legii nr. 190/2018 privind măsuri de punere în aplicare a Regulamentului (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor), cu modificările ulterioare.

6. Analizând prezenta propunere legislativă, precizăm că, din punct de vedere al redactării și al normelor de tehnică legislativă, aceasta nu respectă dispozițiile constituționale ale art. 74 alin. (4), potrivit cărora propunerile legislative trebuie prezentate numai în forma cerută pentru proiectele de legi.

Astfel, menționăm că prezenta propunere legislativă nu întrunește cerințele Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căreia tehnica legislativă asigură sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și **conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ**, iar normele de tehnică legislativă definesc **părțile constitutive ale actului normativ, structura, forma și modul de sistematizare a conținutului acestuia**, procedeele tehnice privind modificarea, completarea, abrogarea, publicarea și republicarea actelor normative, precum și **limbajul și stilul actului normativ**, fiind **obligatorii** la elaborarea proiectelor de acte normative.

Precizăm că, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și implicit o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate. Referitor la acest aspect, menționăm că, potrivit art. 6 alin. (1) teza I din legea menționată *supra*, „*Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. [...]*”.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri², statuând că „***una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative***”, orice act normativ trebuind „să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se ***previzibilitatea***, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de ***clar și precis*** pentru a putea fi aplicat” și că „***respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție***”.

Totodată, menționăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale³, Curtea a reținut că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei. Legiuitorului îi revine obligația ca, în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe, concretizate în claritatea, precizia și predictibilitatea legii⁴.

Cu titlu de exemplu, ne referim la următoarele aspecte care fac ca textele propunerii să aibă o redactare defectuoasă, ceea ce poate conduce la imposibilitatea aplicării normelor preconizate:

6.1. Titlul nu respectă condițiile impuse de art. 41 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, neexprimând sintetic obiectul de reglementare al propunerii legislative.

6.2. Potrivit prevederilor art. 42 alin. (2) din legea anterior menționată, **formula introductivă** specifică legilor este „**Parlamentul României adoptă prezenta lege**”, sintagma „În temeiul art. 1 alin. (3) și (5) și art. 69 din Constituția României” fiind superfluă.

6.3. În ceea ce privește sistematizarea conținutului prezentului proiect și redactarea acestuia, semnalăm că potrivit prevederilor art. 47 alin. (5) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, articolele vor fi prevăzute cu **denumiri marginale**, exprimând sintetic obiectul lor, doar la coduri și la legi de

² A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016 care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96.

³ A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 193 din 6 aprilie 2022, paragraful 23, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012.

⁴ A se vedea Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 92.

mare întindere, iar prezenta propunere legislativă, prin conținutul său, nu face parte din aceste categorii de acte normative.

Pe de altă parte, nici gruparea articolelor în capitole nu este necesară, potrivit prevederilor art. 51 alin. (2) din respectiva lege.

În plus precizăm și faptul că prezenta propunere legislativă este structurată într-o manieră improprie stilului normativ.

Astfel, deși se dorește a fi o reglementare de sine stătătoare, în cuprinsul propunerii legislative, după art. 1, regăsim un articol marcat ca **art. 1¹**, iar în finalul acesteia, dispoziția privind data intrării în vigoare este prevăzută ca **art. II**.

6.4. Pentru a evita lacunele legislative, potrivit prevederilor art. 24 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, soluțiile propuse trebuie să acopere întreaga problematică a raporturilor sociale ce fac obiectul acesteia, instituind reguli necesare, suficiente și posibile, care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă și care să respecte limbajul și stilul juridic specific normativ și să întrunească, în același timp, condițiile de claritate și precizie impuse de normele de tehnică legislativă, pentru a exclude orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie.

Menționăm că textul propunerii legislative este redactat într-o manieră succintă și generală, care nu este specifică normelor de tehnică legislativă.

Subliniem, în acest sens, că dispozițiile propuse nu au caracter normativ și obligatoriu, neavând capacitatea de a constitui adevărate norme juridice. Totodată, normele preconizate nu asigură predictibilitate și claritate, specifice limbajului normativ.

De asemenea, constatăm caracterul tehnic al normelor, iar limbajul folosit este, în numeroase cazuri, unul care necesită cunoștințe de specialitate, nefiind accesibil majorității destinatarilor finali ai măsurilor preconizate. Avem în vedere formulări precum „*sistem informațional și informatic*”, „*interoperabilitatea tehnică și semantică*”, „*date agregate*”, respectiv „*principiile «privacy by design» și «privacy by default»*”.

În acest sens, precizăm următoarele:

a) la **art. 1 alin. (1)**, semnalăm că în Registrul Național de Endometrioză ar putea fi colectate date doar cu privire la cazurile de endometrioză diagnosticate pe teritoriul României. Ca urmare, menționarea acestui aspect este redundantă.

De asemenea, la **alin. (2)**, menționăm că formularea „în condițiile legislației privind protecția datelor cu caracter personal” este prea generală și nu conferă claritate și precizie normei, fapt ce contravine dispozițiilor art. 50 alin. (2) și (3) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Această observație este valabilă, în mod corespunzător, și pentru **art. 1¹ alin. (3), art. 7 alin. (3), art. 8 alin. (1) și art. 10.**

Precizăm că, în cuprinsul Legii 95/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare, este utilizată noțiunea „**Platforma informatică din asigurările de sănătate**” și nu „Platforma Informatică a Asigurărilor de Sănătate”, astfel cum o regăsim în cuprinsul **alin. (3).**

b) la art. 3, partea introductivă nu este formulată conform rigorilor de tehnică legislativă.

Astfel, pentru unitate în redactare cu alte acte normative în domeniu, formularea „În sensul prezentei legi” ar fi trebuit redată sub forma „În sensul prezentei legi, termenul și expresiile de mai jos, semnifică, după cum urmează:”.

c) la art. 4 alin. (3), norma este neclară prin utilizare formulării „Medicii au rol profesional de furnizare a datelor ... fără a dobândi calitatea de subiect sancționabil distinct”.

d) referitor la sursele de finanțare, astfel cum sunt enumerate la **art. 11 alin. (1)**, respectiv „*cu prioritate din fonduri externe nerambursabile, inclusiv prin PNRR și Programul Sănătate*”, semnalăm că nu este suficient de clar la ce program se referă.

Pe de altă parte, în condițiile în care „*Dezvoltarea și implementarea RNE se finanțează cu prioritate din fonduri externe nerambursabile*”, constatăm că nu sunt prevăzute mecanisme de supraveghere publică a modului în care ar urma să fie utilizate respectivele fonduri, precum și a modului de funcționare a respectivul registru, cu atât mai mult cu cât „*Baza de date și aplicația informatică aferentă RNE constituie proprietate publică a statului român*”.

e) în plus, precizăm că **simplică dispoziție generică dată Ministerului Sănătății să elaboreze „normele metodologice în termen de 30 de zile”**, fără a reglementa clar, la nivel primar, întreaga problemă a raporturilor sociale ce fac obiectul soluțiilor preconizate, este un procedeu impropriu stilului normativ, care ar putea genera aplicarea neunitară a prevederilor legii.

f) pe de altă parte, stabilirea ca **dispoziție finală** a faptului că „*Prezenta lege se aplică cu respectarea art. 34 din Constituția României privind dreptul la ocrotirea sănătății*” are **caracter redundant**, având în vedere că, potrivit **art. 1 alin. (2)** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „**Actele normative se inițiază, se elaborează, se adoptă și se aplică în conformitate cu prevederile Constituției României, republicată, cu dispozițiile prezentei legi, cât și cu principiile ordinii de drept**”.

*

* *

În considerarea acestor observații, având în vedere atât imperfecțiunile de redactare, cât și problemele de fond, subliniem că, prezenta propunere nu poate fi promovată în forma prezentată. În asemenea situații, Curtea Constituțională a declarat ca fiind neconstituțional actul care nu a fost sistematizat corespunzător și a evidențiat că „actul legislativ trebuie să fie inteligibil, neechivoc și transparent în ceea ce privește conținutul său normativ, astfel încât să îndreptățească cetățenii să aibă încredere în activitatea parlamentară”⁵, iar „legiuitorul trebuie să se raporteze la reglementările ce reprezintă un reper de claritate, precizie și previzibilitate (...)”⁶.

PRESEDINTE

Florin TORDACHE

București
Nr. 254/20.03.2026

⁵ A se vedea Decizia nr. 619/2016.

⁶ A se vedea Decizia nr. 138/2019.