



**AVIZ**

**referitor la proiectul de ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ pentru  
modificarea și completarea Legii nr. 245/2020 privind  
efectuarea unui test de proporționalitate anterior adoptării  
unor noi reglementări referitoare la profesii**

Analizând proiectul de **ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ** pentru  
modificarea și completarea Legii nr. 245/2020 privind efectuarea  
unui test de proporționalitate anterior adoptării unor noi  
reglementări referitoare la profesii, transmis de Secretariatul  
General al Guvernului cu adresa nr. 559 din 14.11.2022 și înregistrat  
la Consiliul Legislativ cu nr. D1304/14.11.2022,

**CONSILIUL LEGISLATIV**

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată,  
și al art. 33 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a  
Consiliului Legislativ,

**Avizează favorabil proiectul de ordonanță de urgență**, cu  
următoarele observații și propuneri:

1. Prezentul proiect are ca obiect modificarea și completarea Legii  
nr. 245/2020 privind efectuarea unui test de proporționalitate anterior  
adoptării unor noi reglementări referitoare la profesii, urmărindu-se a  
se transpune unele prevederi din Directiva (UE) 2018/958 a  
Parlamentului European și a Consiliului din 28 iunie 2018 privind  
efectuarea unui test de proporționalitate înainte de adoptarea unor noi  
reglementări referitoare la profesii, în considerarea *procedurii de  
infringement* declanșate de către Comisia Europeană având ca obiect  
constatarea neîndeplinirii obligațiilor asumate de România prin Tratatul  
de aderare la Uniunea Europeană, constând, în acest caz, în  
transpunerea defectuoasă a unor prevederi din directivă.

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

3. La preambul, la **primul paragraf** pentru suplețe și evitarea exprimărilor repetitive propunem reformularea astfel: „În vederea îndeplinirii cu bună-credință a obligațiilor asumate de România în urma aderării la Uniunea Europeană”.

La **al doilea paragraf**, pentru o corectă exprimare, sintagma „având drept obiect neîndeplinirea unor obligații” se va înlocui prin sintagma „având drept obiect **constatarea neîndeplinirii** unor obligații”.

La **al treilea paragraf**, din aceleași rațiuni, propunem reformularea astfel: „Pentru a se evita sesizarea Curții de Justiție a Uniunii Europene de către Comisia Europeană, în temeiul art.258 paragraful al doilea din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene,”.

Dat fiind că proiectul nu conține norme tranzitorii având ca obiect garantarea securității raporturilor juridice deja născute în temeiul Legii nr. 245/2020, propunem reconsiderarea sau eliminarea textului celui de-al **patrulea paragraf**.

4. La **articolul unic, la pct. 1** cu privire la textul preconizat pentru **art. 2 alin. (1)**, dat fiind că acest alineat trimite la „dispozițiile prevăzute la alin. (1)”, care în teza I folosește expresia „reglementări profesionale”, pentru asigurarea unității terminologice în cadrul aceluiași act normativ, dar și pentru precizia normei, în acord cu solicitările Comisiei Europene cu privire la emitenții reglementărilor profesionale - așa cum reiese din Nota de fundamentare - termenul „dispozițiilor” se va înlocui prin termenul „reglementările profesionale”.

Observația este valabilă pentru toate situațiile similare din cuprinsul proiectului, dar și din *textele de lege lata* din actul de bază asupra cărora nu se intervine prin prezentul proiect, ori de câte ori prin termenul „dispoziții” sunt vizate reglementările profesionale prevăzute la art. 1 teza I.

În plus, pentru evitarea interpretărilor eronate, în contextul demersului transpunerii corecte a directivei și în considerarea necesității adaptării terminologiei acesteia la dreptul intern - avem în vedere sintagma „dispozițiilor legislative, de reglementare sau administrative”, folosită în cuprinsul întregii directive - propunem ca la **art. 3 alin. (1)** din actul de bază să fie introdusă o literă prin care să se stabilească sensul expresiei „reglementări profesionale” prin precizarea emitenților acestora (Parlament, Guvern, autorități ale administrației

publice centrale, autorități administrative autonome, organizații sau asociații profesionale) sau a tipurilor de norme vizate.

5. La **pct. 2** referitor la textul preconizat pentru **art. 4**, semnalăm că redactarea propusă nu constituie o transpunere corectă a art. 5 din directivă, dar fiind că obligația stabilită pentru statul român este aceea de a se „asigura că dispozițiile în cauză nu sunt, în mod direct sau indirect, discriminatorii în funcție de cetățenie sau țară de reședință”, ceea ce înseamnă că la nivel național trebuie prevăzute măsuri concrete apte să garanteze respectarea principiului nediscriminării.

De altfel, în actuala redactare, norma este incompletă și imprecisă, nerezultând nici prilejul cu care va avea loc „asigurarea” și nici momentul efectiv „de asigurare”, fiind lipsită de previzibilitate.

Prin urmare, este necesară revederea și completarea textului.

Observațiile cu privire la transpunerea defectuoasă și lipsa de previzibilitate sunt valabile pentru toate situațiile din proiect unde sunt folosite verbele „asigură”/„se asigură”.

Precizăm că, în absența reglementării unor măsuri concrete, obiectul prevăzut de directivă nu va fi atins, încălcându-se dreptul primar și derivat al Uniunii Europene, pentru respectarea obligațiilor rezultate din directivă, fiind necesară prevederea de măsuri concrete și eficiente.

Totodată, la **art. 4**, textul este imprecis și prin folosirea sintagmei „coordonatorul național pentru recunoașterea calificărilor profesionale”, fără indicarea modului de desemnare a acestuia. Pentru o redactare în acord cu exigențele de tehnică legislativă referitoare la claritatea și precizia soluțiilor legislative, precum și pentru ordonarea logică a ideilor, referirea completă la acest coordonator va fi prima dată menționată la art. 4, prin trimitere la actul normativ care îl prevede.

În acest context, precizăm că la art. 37 alin. (1)<sup>1</sup> din Legea nr. 200/2004 privind recunoașterea diplomelor și calificărilor profesionale pentru profesiile reglementate din România, cu modificările și completările ulterioare, se face vorbire despre „**coordonatorul național**” și nu despre „coordonatorul național pentru recunoașterea calificărilor profesionale”, iar acest coordonator, conform articolului menționat este „Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului”, având ca titulatură actuală „Ministerul Educației”.

---

<sup>1</sup> „Autoritățile române competente prevăzute în anexa nr. 3 vor lua măsurile necesare pentru aplicarea prezentei legi, informând în acest sens Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului, desemnat coordonator național”.

6. La **pct. 4**, referitor la norma propusă pentru **art. 5 alin. (8)**, semnalăm că textul este alcătuit din două ipoteze juridice, similare ca formă și sens, motiv pentru care, în vederea evitării unui paralelism în reglementare, este necesară revederea și reformularea corespunzătoare a normei preconizate.

Totodată, precizăm că, prin utilizarea expresiei „**de îndată**”, se imprimă textului un caracter de imprevizibilitate.

De asemenea, precizăm că o autoritate executivă (autoritate a administrației publice centrale, Ministerul Educației), potrivit principiului constituțional al separației puterilor în stat **nu poate obliga** autoritatea legislativă a statului să adopte reglementări conforme cu principiul proporționalității, ci, cel mult, **poate semnala** aspectele neconforme identificate și **propune** Parlamentului adoptarea de soluții legislative adecvate. Prin urmare, este necesară reconsiderarea formulării „acestea au obligația de a adopta măsuri în vederea conformării cu principiul proporționalității, la solicitarea coordonatorului național”.

7. La **pct. 9** referitor la textul preconizat pentru **art. 7 alin. (4)**, este necesară revederea sintagmei „când se combină cu una sau mai multe cerințe”, deoarece verbul „se combină” nu are semnificație juridică, iar sintagma în sine este imprecisă, deoarece nu se înțelege care ar putea fi „cerințele” vizate.

Chiar dacă textul directivei folosește în varianta în limba română verbul respectiv, acesta constituie o traducere defectuoasă, literală, care nu ține cont de modul în care cuvintele sunt utilizate împreună într-o frază sau propoziție și nici de terminologia juridică internă.

Recomandăm a se analiza posibilitatea folosirii expresiilor „când se coroborează cu alte cerințe care restricționează accesul la o profesie sau exercitarea acesteia”, „dacă sunt aplicabile/incidente și alte cerințe care restricționează accesul la o profesie sau exercitarea acesteia”.

Din aceleași rațiuni, este necesară și revederea textului **art. 7 alin. (2) lit. f)**, dar și a celorlalte texte asupra cărora nu se intervine prin prezentul proiect, care folosesc flexiuni ale verbului „a se combina”.

În absența revederii exprimărilor și a terminologiei, textele vor fi lipsite de previzibilitate.

Aceeași traducere defectuoasă este prezentă și în partea de început a **art. 7 alin. (3)** partea introductivă din directivă - „**În sensul** alineatului (2) primul paragraf litera (f)” - preluată în textul intern de transpunere ca „**În sensul** alin. (2) lit. (f)”, iar, dacă analizăm alte variante autentice ale directivei, constatăm că în locul sintagmelor menționate ar trebui

folosită sintagma „În vederea aplicării alin. ...” sau „În scopul prevăzut la alin ...”.

8. La **pct. 10** referitor la textul preconizat pentru **art.7 alin. (5) lit. b)**, pentru asigurarea previzibilității normei, este necesară clarificarea sintagmelor „schimbări materiale” și „orice cerință echivalentă”.

9. La **pct. 11** referitor la textul preconizat pentru **art. 8 alin. (2)**, pentru asigurarea corectei transpuneri, este necesară reconsiderarea și detalierea sintagmelor „implică în mod corespunzător” și „prin toate mijloacele”, în această redactare norma fiind imprecisă și lipsită de previzibilitate.

10. La **pct. 13**, semnalăm că, prin folosirea sintagmei „asigură o cale de atac eficientă”, textul preconizat pentru **art.10 teza I** are un caracter declarativ. Pentru asigurarea transpunerii corecte a art. 9 din directivă, este necesară prevederea expresă a actelor care pot fi atacate, a căii de atac și a instanței competente, trimiterea „**conform Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, sau altor dispoziții** conform cărora persoanele interesate au dreptul să exercite o acțiune în justiție” fiind insuficientă, generică și lipsind norma de previzibilitate.

Observația este valabilă și pentru **teza a II-a** care folosește sintagma „au obligația de a preciza, prin norme interne obligatorii, aplicabile la nivel național, calea de atac și modalitatea de exercitare a acesteia, inclusiv modalitatea de soluționare la nivelul autorității, anterior exercitării unei acțiuni în justiție”.

În plus, precizăm că textul art. 9 din directivă - „Statele membre asigură disponibilitatea unei căi de atac eficiente în ceea ce privește aspectele reglementate de prezenta directivă, în conformitate cu procedurile prevăzute în legislația națională” trebuie transpus în dreptul intern, după coroborarea cu textul considerentului (32), redactat astfel: „**Statele membre ar trebui, de asemenea, să țină seama întru totul de drepturile cetățenilor de a avea acces la justiție**, garantate de articolul 47 din cartă și articolul 19 alineatul (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE). Prin urmare, în conformitate cu procedurile prevăzute în legislația națională și principiile constituționale, **instanțele naționale ar trebui să poată evalua proporționalitatea dispozițiilor care intră în domeniul de aplicare al prezentei directive**, pentru a garanta pentru toate persoanele fizice sau juridice dreptul la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe împotriva restricțiilor în calea

libertății de a alege o ocupație, în calea libertății de stabilire și în calea libertății de a presta servicii”.

Întrucât nu există nicio prevedere în dreptul intern referitoare la evaluarea de către instanțe a proporționalității dispozițiilor care intră în domeniul de aplicare al directivei și al Legii nr. 245/2020, textul art. 9 din directivă este incorect transpus.

În altă ordine de idei, precizăm că **legislația internă nu prevede care este sancțiunea în cazul adoptării unor reglementări profesionale de rangul legii, fără efectuarea testului de proporționalitate sau în cazul unui test de proporționalitate negativ, lipsind de efecte prevederile directivei** care au ca scop asigurarea respectării principiilor fundamentale ale pieței interne - al liberei circulații a lucrătorilor, al libertății de stabilire și al libertății de a presta servicii - prin reglementarea accesului la profesii în condiții care respectă principiul nediscriminării și al proporționalității.

De altfel, instanțele judecătorești nu au competența analizării adoptării unui act normativ **de rangul legii** fără efectuarea prealabilă a unui test de proporționalitate sau cu încălcarea principiului proporționalității, deoarece nu beneficiază de instrumentele legale prin care pot dispune înlăturarea de la aplicare a unei dispoziții interne de rangul legii sau încetarea efectelor acesteia.

**11. La pct. 14** referitor la textul preconizat pentru **art. 12 alin. (1)**, întrucât în actuala reglementare nu este prevăzută o soluție legislativă nouă, diferită de normele în vigoare sau în completarea acestora, este necesară fie abrogarea acestuia, fie clarificarea normei prin detalierea sau înlocuirea sintagmei „inițiază sau, după caz, avizează, conform normelor legale”, prin trimiterea la dispozițiile concrete vizate, asigurându-se respectarea prevederilor art. 50 alin. (2) și (3) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare (a se vedea în acest sens și Decizia Curții Constituționale nr. 17/2015).

PREȘEDINTE  
Florin VORDACHE  
PREȘEDINTE  
AL LEGISLAȚIEI

București  
Nr. 1249/15.11.2022