



AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru completarea art.4 din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19

Analizând **propunerea legislativă pentru completarea art.4 din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19** (b137/13.04.2021), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV2187 din 20.04.2021 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D293/20.04.2021,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare introducerea în cuprinsul art.4 din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID - 19, cu modificările și completările ulterioare, a unui alineat prin care să se prevadă că măsurile care vizează restrângerea unor drepturi sau a unor libertăți fundamentale pot fi dispuse doar pentru o perioadă maximă de 90 de zile de la instituirea stării de alertă.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, întrucât reglementarea unora dintre drepturile și libertățile fundamentale care pot fi restrânse pe perioada stării de alertă - cum ar fi cele în legătură cu regimul general privind raporturile de muncă, la care se referă art.73 alin.(3) lit.p) din Constituția României, republicată - sunt de natura legii organice. În aplicarea dispozițiilor art.75 alin.(1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

3. Referitor la soluțiile propuse, menționăm că art.53 din Constituția României, republicată, intitulat „Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți” prevede că:

„(1) Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav.

(2) Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății”.

În jurisprudența sa, în situații similare, când prin lege au fost restrânse anumite drepturi și libertăți fundamentale, Curtea Constituțională a precizat că *„atât Constituția României, în art. 53, cât și documentele internaționale în materia drepturilor omului, de exemplu Convenția Europeană a Drepturilor Omului, Pactul internațional relativ la drepturile civile și politice, admit posibilitatea diminuării rezonabile a gradului de protecție oferită unor drepturi fundamentale, în anumite momente sau situații, cu respectarea unor condiții, câtă vreme prin aceasta nu este atinsă chiar substanța drepturilor”* - Decizia nr. 1414/2009. În aceeași Decizie, Curtea Constituțională a menționat că *„se impune subliniat însă faptul că de esența legitimității constituționale a restrângerii exercițiului unui drept sau al unei libertăți este caracterul excepțional și temporar al acesteia. Într-o societate democratică, regula este cea a exercitării neîngrădite a drepturilor și libertăților fundamentale, restrângerea fiind prevăzută ca excepție, dacă nu există o altă soluție pentru a salvagarda valori ale statului care sunt puse în pericol”*.

Cu toate acestea, Curtea Constituțională nu a prevăzut o anumită perioadă de timp în care drepturile sau libertățile fundamentale pot fi restrânse în anumite situații. Astfel, stabilirea unei perioade în care să se poată restrânge anumite drepturi sau libertăți fundamentale a rămas la latitudinea legiuitorului, care poate aprecia de la caz la caz, dacă este necesar să se prevadă o perioadă de timp și cât de mare este aceasta.

4. În ceea ce privește soluția propusă prin proiect, de limitare, pentru o perioadă de 90 de zile de la instituirea stării de alertă declarate în vederea prevenirii și combaterii efectelor pandemiei de COVID-19, a măsurilor care vizează restrângerea unor drepturi sau a unor libertăți fundamentale, precizăm următoarele:

4.1. Norma propusă prin proiect este susceptibilă de critici de neconstituționalitate, sub aspectul nerespectării dispozițiilor art.15 alin.(2) din Legea fundamentală, care consacră principiul neretroactivității legii.

Astfel, potrivit dispoziției propuse, respectivele măsuri se pot dispune „pentru o perioadă maximă de timp de 90 de zile de la instituirea stării de alertă”.

Precizăm însă că starea de alertă a fost instituită, **începând cu data de 18 mai 2020**, prin Hotărârea Guvernului nr.394/2020 și a fost prelungită, succesiv, cu câte 30 de zile, prin Hotărârea Guvernului nr.476/2020, cu modificările și completările ulterioare, prin Hotărârea Guvernului nr.553/2020, cu modificările și completările ulterioare, prin Hotărârea Guvernului nr.668/2020, cu modificările și completările ulterioare, prin Hotărârea Guvernului nr.782/2020, cu modificările și completările ulterioare, prin Hotărârea Guvernului nr.856/2020, cu modificările și completările ulterioare, prin Hotărârea Guvernului nr.967/2020, cu modificările și completările ulterioare, prin Hotărârea Guvernului nr.1065/2020, prin Hotărârea Guvernului nr.3/2021, Hotărârea Guvernului nr.35/2021, prin Hotărârea Guvernului nr.293/2021, cu modificările și completările ulterioare, precum și prin Hotărârea Guvernului nr.432/2021.

Prin urmare, termenul de 90 de zile de la instituirea stării de alertă, prevăzut de norma propusă prin proiect, se calculează de la data de 18 mai 2020 și este în prezent, în mod evident, depășit. În această situație, adoptarea reglementării propuse ar avea un efect retroactiv, constând în lipsirea de temei legal a unora dintre măsurile aplicate după expirarea respectivului termen, soluție legislativă care nu poate fi acceptată.

4.2. În ceea ce privește afirmația din cuprinsul Expunerii de motive potrivit căreia „în lipsa unui termen-limită legal cert, Legea nr.55/2020 dă posibilitatea extinderii *sine die* a stării de alertă, având drept consecință restrângerea exercițiului drepturilor și al libertăților fundamentale, care pot dobândi, astfel, un caracter permanent”, menționăm că natura temporară a măsurilor restrictive prevăzute de Legea nr.55/2020 rezultă din chiar obiectul de reglementare al acestui

act normativ, respectiv instituirea unor măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19. Cu alte cuvinte, Legea nr.55/2020 este ea însăși o lege temporară, ale cărei prevederi urmează să se aplice exclusiv pe perioada acestei pandemii.

Din acest punct de vedere, la o primă analiză se poate considera că sunt îndeplinite exigențele constituționale prevăzute de art.53, referitoare la caracterul temporar al restrângerii exercițiului unor drepturi.

În plus, legiuitorul a prevăzut în cuprinsul Legii nr.55/2020 condiții exprese referitoare la posibilitatea restrângerii exercițiului unor drepturi pe perioada pandemiei de COVID-19, stabilind că aceasta se poate dispune **numai pe durata stării de alertă**, care se poate declara numai atunci când sunt îndeplinite condițiile prevăzute de lege. În acest sens, în cuprinsul art.3 alin.(1) s-a stabilit că starea de alertă se declară la nivel local, județean sau național, atunci când analiza factorilor de risc prevăzuți la art.3 alin.(4) indică necesitatea amplificării răspunsului la o situație de urgență, pentru o perioadă limitată de timp, care nu poate fi mai mare de 30 de zile. Totodată, au fost reglementate atât condițiile privind prelungirea stării de alertă pentru o perioadă de timp suplimentară, care nu poate fi mai mare de 30 de zile (art.3 alin.(2)), precum și condițiile în care starea de alertă încetează înainte de împlinirea termenului pentru care a fost declarată ori prelungită (art.3 alin.(3)).

Din reglementarea instituită prin Legea nr.55/2020 rezultă, o dată în plus, caracterul temporar al măsurilor care pot fi luate pe durata stării de alertă declarate în vederea prevenirii și combaterii efectelor pandemiei de COVID-19.

Menționăm că, în forma sa inițială, Legea nr.55/2020 prevedea și un mecanism de control al Parlamentului asupra deciziei Guvernului de instituire a stării de alertă, soluție legislativă care a fost însă declarată neconstituțională prin Decizia Curții Constituționale nr.457/2020, având în vedere regimul juridic al hotărârilor Guvernului și raporturile dintre Parlament și Guvern în această privință.

Așa cum a subliniat Curtea Constituțională în Decizia sus-menționată, *„în situația în care Parlamentul consideră că Guvernul a adoptat o hotărâre inoportună sau nelegală, are la dispoziție instrumente consacrate constituțional, respectiv informarea (art. 111), întrebările, interpelările, moțiunile simple și de cenzură (art. 112 și art. 113), care reprezintă, practic, luări de poziție ale Parlamentului cu*

privire la activitatea Guvernului, în exercitarea controlului politic asupra acestuia”.

Pe de altă parte, Curtea a subliniat că, „în lipsa unui regim constituțional derogator pentru hotărârile Guvernului prin care se instituie starea de alertă, nu se poate conferi, prin acte infraconstituționale, un asemenea regim cu caracter de excepție. Ca urmare, hotărârea Guvernului prin care se instituie starea de alertă poate fi doar un act administrativ normativ, deci un act de reglementare secundară care pune în executare un act de reglementare primară”. În acest sens, a precizat că „în ceea ce privește hotărârile Guvernului, tocmai în considerarea naturii lor juridice, legiutorul constituant a prevăzut competența de control a instanțelor de judecată”.

Prin urmare, potrivit reglementării în vigoare, decizia Guvernului de a institui sau de a prelungi starea de alertă este supusă atât controlului Parlamentului, cât și controlului instanțelor de judecată, cu respectarea principiului separației și echilibrului puterilor în stat.

4.3. Ținând seama de specificul situației epidemiologice naționale, dar și internaționale, generată de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, instituirea, la nivel de lege, a unui termen maxim până la care pot fi luate unele măsuri care permit autorităților publice să intervină eficient și cu mijloace adecvate pentru gestionarea crizei determinată de pandemia de COVID - 19, ar putea conduce la imposibilitatea luării măsurilor care s-ar impune în vederea înlăturării amenințărilor la adresa drepturilor la viață, la integritate fizică și la ocrotirea sănătății ale cetățenilor, chiar dacă situația ulterioară expirării termenului ar fi mai gravă decât la momentul instituirii stării de alertă.

Având în vedere considerentele de mai sus, propunerea legislativă nu poate fi adoptată în forma propusă.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București

Nr. 326/17.05.2021

L. nr. 55/2020

M. Of. nr. 396/15 mai 2020

Lege privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19

- ¹ promulgată prin D. nr. 261/2020 M. Of. nr. 396/15 mai 2020
Decret pentru promulgarea Legii privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de Covid-19
- ² admisă excepție de neconst. prin D.C.C. nr. 457/2020 M. Of. nr. 578/1 iul. 2020
Decizia nr. 457 din 25 iunie 2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 4 alin. (3) și (4), precum și ale art. 65 lit. s) și ș), ale art. 66 lit. a), b) și c) în ceea ce privește trimiterile la art. 65 lit. s), ș) și t) și ale art. 67 alin. (2) lit. b) în ceea ce privește trimiterile la art. 65 lit. s), ș) și t) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19
art. 4 alin. (3) și (4), precum și art. 65 lit. s) și ș), art. 66 lit. a), b) și c) în ceea ce privește trimiterile la art. 65 lit. s), ș) și t) și art. 67 alin. (2) lit. b) în ceea ce privește trimiterile la art. 65 lit. s), ș) și t)
- ³ modificări prin L. nr. 103/2020 M. Of. nr. 583/2 iul. 2020
Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 58/2020 privind luarea unor măsuri pentru buna funcționare a sistemului de învățământ
modifică art. 27 alin. (3)
- ⁴ modificări prin L. nr. 203/2020 M. Of. nr. 850/16 sep. 2020
Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19
modifică art. 38 alin. (1); introduce alin. (1_1) și (1_2) la art. 38 și art. 38_1
- ⁵ modificări prin O.U.G. nr. 186/2020 M. Of. nr. 1005/29 oct. 2020
Ordonanță de urgență privind instituirea unor măsuri urgente pentru asigurarea necesarului de medici pe durata riscului epidemiologic generat de pandemia de COVID-19 și pentru modificarea art. 11 din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19
modifică art. 11
- ⁶ modificări prin O.U.G. nr. 192/2020 M. Of. nr. 1042/6 nov. 2020
Ordonanță de urgență de urgență pentru modificarea și completarea Legii nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, precum și pentru modificarea lit. a) a art. 7 din Legea nr. 81/2018 privind reglementarea activității de telemuncă
modifică art. 13 lit. a), art. 17 și art. 21; introduce alin. (1_3) la art. 38
- ⁷ completat prin O.U.G. nr. 2/2021 M. Of. nr. 16/7 ian. 2021
Ordonanță de urgență pentru completarea art. 38 din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19
introduce alin. (1_4) la art. 38

326