

Expunere de motive

Legea nr. 55/2020 a avut drept principal temei situația creată de răspândirea virusului SARS-CoV-2, cu scopul de a proteja interesul publicului general prin adoptarea unor măsuri care să permită autorităților publice să intervină, eficient și cu mijloace adecvate, pentru gestionarea crizei, chiar și ulterior încetării stării de urgență declarată în cursul anului 2020.

Încă de la adoptare, **Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19** a ridicat trei probleme majore:

1. Încălcarea principiului separației puterilor în stat;
2. Adăugarea la textul constituțional și promovarea confuziei privind stările excepționale;
3. Încălcarea principiilor și a prevederilor legale privind tehnica legislativă.

1. Încălcarea principiului separației puterilor în stat.

Odată cu trecerea timpului și cu punerea în aplicare propriu-zisă a legii au fost constatate multiple carențe ale acesteia, care au condus la demararea a unui număr ridicat de procese pe rolul instanțelor de judecată din țară, urmată de declararea ca neconstituțională a mai multor prevederi de Curtea Constituțională, dar care au stârnit și o stare de discordie și nemulțumire în rândul populației .

Actul normativ nu a făcut altceva decât să conducă la un continuu abuz de către executiv, căruia i-a fost delegată, într-o manieră vădit neconstituțională, posibilitatea de a emite hotărâri de Guvern prin care să restrângă drepturile și libertățile cetățenești prevăzute de Constituție, cu consecința eludării oricărui eventual control parlamentar al actelor emise și asumării atributului de legiferare în domenii în care nu avea sub nicio formă posibilitatea de a emite acte normative.

Astfel, prin măsurile pe care le poate adopta Guvernul, și care includ măsuri de restrângere a unor drepturi și libertăți, prin efectul delegării către Guvern a atribuției de edictare a acestor măsuri de restrângere, s-a realizat delegarea către executiv a prerogativei de legiferare într-un domeniu interzis de către Constituție, care la art. 53 alin. 1 prevede faptul că „*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.*”.

Având în vedere faptul că legiuitorul constituant a înțeles să utilizeze sintagma „numai prin lege”, este evident că acesta a înțeles să impună o exigență de substanță, materială, pentru caracterul constituțional al restrângerii exercițiului unui drept determinat. Astfel, prin utilizarea sintagmei amintite în art. 53 din Constituție, **legiuitorul constituant a exclus Guvernul din procedura decizională în materie de restrângere a exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale.**

Deși există o importantă excepție de la monopolul Parlamentului în materie de legiferare, în condițiile prevăzute la art. 115 din Constituție, aceasta privește, oricum, doar ordonanțele, atât cele emise ca urmare a delegării, cât și ordonanțele de urgență, care oricum nu pot să fie adoptate în domeniul legilor organice, neputând 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, chestiune reiterată și în Decizia Curții Constituționale nr. 1189/2008.

Or, dacă astfel de interdicții există pentru ordonanțele emise de Guvern, este de neînțeles cum s-a putut reglementa o delegare a adoptării de măsuri de restrângere a unor drepturi și libertăți prin intermediul unor hotărâri de Guvern, care se află pe o poziție de inferioritate în ierarhia actelor normative comparativ cu ordonanțele și care, de altfel, **pot fi emise doar pentru organizarea executării legilor**, conform art. 108 din Constituție.

În esență, s-a ajuns la situația în care Guvernul, prin măsurile instituite, nu numai că a restrâns în mod nelegal exercițiul drepturilor și libertăților fundamentale cu încălcarea dispozițiilor legale și ale art. 53 din Constituție, dar a mers până la a anihila drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor, solicitându-le acestora din urmă să facă dovada eligibilității pentru a putea să obțină și să își exercite drepturile.

De asemenea, trecând peste criticile de mai sus, s-a putut observa cu ușurință faptul că la adoptarea hotărârilor de prelungire a stării de alertă și a adoptării măsurilor de restrângere a drepturilor și libertăților cetățenilor de către Guvern nu au fost respectate normele de tehnică legislativă prevăzute de Legea nr. 24/2000, fără a avea la bază o fundamentare propriu-zisă în legătură cu impactul acestor măsuri și nerespectarea condițiilor de necesitate și proporționalitate ale acestora, fapt care a condus la supunerea acestor hotărâri controlului judecătoresc, în vederea anulării acestora.

De aceea, prin rămânerea în vigoare a unei astfel de legi vădit neconstituționale nu se realizează altceva decât perpetuarea încălcării normelor constituționale, prin încălcarea principiului separației puterilor în stat, în detrimentul cetățenilor, ale căror drepturi și libertăți sunt restrânse în mod nelegal, fapt care nu poate continua, impunându-se abrogarea Legii nr. 55/2020.

2. Adăugarea la textul constituțional și promovarea confuziei privind stările excepționale

Deși, conform însuși titlului, **Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19** se referă la o situație particulară, respectiv pandemia de COVID-19, corpul legii reglementează „starea de alertă” ca răspuns la **orice altă situație excepțională**, nu doar la contextul pandemic actual. Astfel, se modifică substanțial regimul stării de alertă. Legea oferă posibilitatea restrângerii drepturilor și libertăților la modul general, fără a se specifica despre care drepturi este vorba.

Legea nr. 55/2020 instituie o stare de alertă inexistentă în legislația în vigoare, o stare de alertă care se aplică doar în pandemia de COVID-19. Astfel, în raport cu **OUG nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență**, care reglementează starea de alertă, Legea 55/2020 nu conține norme de abrogare sau de derogare de la prevederile OUG 21/2004. Rezultă că Parlamentul a reglementat o altfel de stare de alertă decât cea prevăzută de legislația în vigoare.

OUG nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență prevede expres care sunt acele drepturi care pot fi restrânse în exercițiul lor pe perioada stării de urgență și care sunt cele care nu pot fi restricționate. **Rezultă că pe perioada stării de alertă, așa cum este ea reglementată prin Legea nr. 55/2020, puterea executivă are o posibilitate mai mare de a restrânge drepturile și libertățile fundamentale decât în starea de urgență.** Acest lucru este foarte grav, întrucât, în esență, Legea 55/2020 permite puterii executive să ocolească Parlamentul și Constituția prin emiterea de acte infralegale prin care să restrângă exercitarea anumitor drepturi și libertăți fundamentale.

Pentru că starea de alertă nu este o stare excepțională în sens constituțional, ea nu ar trebui să implice și nici să impună restrângerea de drepturi și libertăți fundamentale. Totuși, pe baza Legii nr 55/2020 acest lucru s-a produs.

Starea de alertă particulară instituită prin Legea nr. 55 are un regim juridic echivalent stării de urgență. Prin Legea 55/2020 se pot restrânge drepturi și libertăți și pe perioada stării de alertă instituită în cazul particular al pandemiei de COVID-19. **Între starea de urgență prevăzută de Constituție și starea de alertă prevăzută de Legea 55/2020 nu există diferențe semnificative.**

Starea de alertă pare a fi un alt nume sub care este instituită, de facto, o stare de urgență pe teritoriul României. Astfel, această stare de alertă este ridicată la rang constituțional, în mod similar cu stările prevăzute de art. 93 din Constituție. Starea de urgență este reglementată prin OUG nr. 1/1999, fiind o măsură excepțională, prevăzută la nivel constituțional (art. 93 din Constituție), alături de starea de asediu și starea de război. Rezultă că, printr-o lege ordinară

și cu caracter limitat se adaugă la Constituție, ceea ce este total în afara concepției de democrație constituțională și stat de drept.

3. Încălcarea principiilor și a prevederilor legale privind tehnica legislativă.

Corpul Legii nr. 55/2020 conține numeroase exemple de încălcare a legislației privind tehnica legislativă, din care vom prezenta aici doar câteva.

Astfel, deși vorbim de o lege cu aplicare limitată, aceasta conține norme juridice eterogene, ce reglementează relații sociale aparținând unor domenii diferite de reglementare, ceea ce este contrar principiilor de drept și **Legii nr. 24 din 2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative**.

Legea nr. 55/2020 nu respectă principiul evitării paralelismului în legislație. Mai exact, art. 2, 3, 6 și 7 din această lege sunt simple reproduceri fidele ale art. 4(1), 4(2), 4(4), 4(5), 4(6) din OUG nr. 21/2004 așa cum a fost modificată și completată prin OUG nr. 68/2020.

Totodată, unele prevederi ale Legii nr. 55/2020 sunt redactate la modul declarativ (ex. art. 23), nu sub formă prescriptivă așa cum prevede Legea nr. 24/2000.

Mai mult decât atât, unele norme sunt lipsite de predictibilitate sau previzibilitate: art. 12 („neîndeplinirea gravă a atribuțiilor de serviciu”), 21, 22 („pentru angajații din sistemul public, angajatorul poate stabili, cu acordul acestora, executarea unor lucrări sau sarcini de serviciu urgente, în legătură cu prevenirea și combaterea situației care a generat starea de alertă, indiferent de natura atribuțiilor de serviciu”) și 27.

De asemenea, Legea nr. 55/2020 nu respectă exigențele privind integrarea în ansamblului legislației, în privința clarificării **conceptelor și noțiunilor**, dar și în ceea ce privește exigențele de redactare a motivării și de sistematizare a ideilor din cuprinsul legii.

Deși actul normativ în cauză își reclamă foarte explicit caracterul **temporar**, nicăieri în textul legii **nu sunt prevăzute criteriile în funcție de care legea își încetează efectele**. Mai mult, legiuitorul **reglementează relații sociale și după încetarea stării de alertă**.

Avizul CES nu a fost solicitat pe parcursul procesului legislativ, deși acesta era obligatoriu. În consecință, Legea nr. 55/2020 a fost adoptată fără respectarea legislației în vigoare și în contradicție cu prevederile constituționale, ceea ce reprezintă aspecte de neconstituționalitate extrinsecă a Legii nr. 55/2020.

În plus, Legea nr. 55/2020 permite prelungirea la nesfârșit a stării de alertă, întrucât actul normativ nu prevede expres condițiile care duc la încetarea stării de

alertă. Chiar dacă incidența cazurilor de infectare cu virusul SARS-CoV-2 a fluctuat foarte mult în timp, starea de alertă s-a prelungit indiferent de factorii de risc luați în calcul, fapt care evidențiază modalitatea imprevizibilă de aplicare a acesteia, în ciuda normelor de tehnică legislativă.

În concluzie, întrucât prin rămânerea în vigoare a unei astfel de legi vădit neconstituționale nu se realizează altceva decât perpetuarea încălcării normelor constituționale, prin încălcarea principiului separației puterilor în stat, în detrimentul cetățenilor, ale căror drepturi și libertăți sunt restrânse în mod nelegal, fapt care nu poate continua, se impune abrogarea de îndată a Legii nr. 55/2020.

Orice situație excepțională cu care se poate confrunta societatea românească nu poate justifica suspendarea sau restrângerea drepturilor și libertăților fundamentale prin modalități străine de cele statuate în mod expres de normele constituționale, pericolul reprezentat de virusul SARS-CoV-2 neputând justifica instituirea unui regim politic autoritar.

Astfel, indiferent de situația excepțională cu care se confruntă un stat democratic, acesta are datoria să identifice și să utilizeze mijloace legale și legitime de contracarare a pericolelor și a efectelor negative.

Totodată, carențele acestui act normativ sunt mult prea numeroase și prea grave pentru a putea fi îndreptate printr-o revizuire a legii, astfel încât abrogarea Legii nr. 55/2020 este unicul și cel mai potrivit mijloc prin care putem reveni în cadrul constituțional caracteristic unui stat de drept și unei democrații funcționale.

Pentru inițiatori:

Deputat George Nicolae SIMION

Senator Claudiu Richard TARZIU

Tabel cu coințiatorii propunerii legislative – LEGE pentru abrogarea Legii nr. 55 din 15 mai 2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19

Nr.	Numele și prenumele	Grupul parlamentar	Semnătura
1	SIMIAN GEORGE	AUR	
2	TĂRZIU CLAUDIU-RICHARD	AUR	
3	CLUBUC CIPRIAN	AUR	
4	SORIN MUNCACIU	AUR	
5	AELENEI EUBOCHIA	AUR	
6	VITUS PAUNESCU	AUR	
7	ROMAN N NICOLAE	AUR	
8	Aelenei Dănuț	AUR	
9	DANIEL GHEORGHE RUSU	AUR.	
10	KAGY VASILE	AUR	
11	DĂMUREANU RINGO	AUR	
12	SERBAN GIANINA	AUR	

Tabel cu coinșiatorii propunerii legislative – LEGE pentru abrogarea Legii nr. 55 din 15 mai 2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19

Nr.	Numele și prenumele	Grupul parlamentar	Semnătura
13	DAN TANASĂ	AUR	
14	COLEȘA ILIE ALIN	AUR	
15	Suciu Sebastian	AUR	
16.	BOANCA Leticia	AUR	
17.	Lucian Florin Pușcașu	AUR	
18	MATEESCU Ștefan-Cristian	AUR	
19	COSMA DORINEL	AUR	
20.	RAISA ENACTI	AUR	
21	Volodarsky, Petr	DUO	
22	Albisteanu Mihail	AUR	
23	FEDOROV Lucian	AUR	
24	Lavric Ștefan	AUR	

Tabel cu cointîiatorii propunerii legislative – LEGE pentru abrogarea Legii nr. 55 din 15 mai 2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19

[illegible]