



Biroul permanent al Senatului  
Bp 373 17.08.2020

504 10.08.2020

## AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru modificarea alin.(3) al art.4<sup>3</sup> din Ordonanța de urgență nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență și a Legii nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19**

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea alin.(3) al art. 4<sup>3</sup> din Ordonanța de urgență nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență și a Legii nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 (b373/07.07.2020), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/2794/9.07.2020 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D734/09.07.2020,

## **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 modificarea alin.(3) al art.4<sup>3</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.15/2005, cu modificările și completările ulterioare, precum și modificarea Legii nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările ulterioare. Prin proiect se preconizează ca instituirea stării de urgență să se realizeze, atât ca regulă generală, cât și în situația de criză generată, în prezent, de pandemia de COVID-19, instituirea stării de alertă la nivelul mai

multor județe ori la nivel național să se facă prin ordonanță de urgență a Guvernului.

Prin conținutul său normativ, propunerea face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima cameră sesizată este Senatul.

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

2. Menționăm că, în prezent, dispozițiile care reglementează, **cu caracter general**, regimul stării de alertă, sunt cuprinse în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.15/2005, cu modificările și completările ulterioare. Potrivit art.4<sup>3</sup> alin.(3) din acest act normativ, starea de alertă la nivelul mai multor județe ori la nivel național, precum și prelungirea sau încetarea acesteia se declară prin hotărâre a Comitetului național pentru situații de urgență, cu acordul prim-ministrului. Sfera acțiunilor și a măsurilor care pot fi dispuse prin respectiva hotărâre este determinată de dispozițiile art.4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004, în interpretarea dată prin Decizia Curții Constituționale nr.157/2020. Astfel, prin hotărârea Comitetului național pentru situații de urgență de instituire a stării de alertă emisă în temeiul art.4<sup>3</sup> alin.(3) din Ordonanța Guvernului nr.21/2004 se pot institui numai acțiuni și măsuri care **nu** vizează restrângerea exercițiului unor drepturi sau a unor libertăți fundamentale. Menționăm că, în Decizia nr.157/2020, Curtea Constituțională a reținut că „în interpretarea istorico-teleologică a actului normativ, cu respectarea voinței Parlamentului exprimată cu ocazia adoptării legii de aprobare a actului de delegare legislativă, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 nu ar mai putea constitui temeiul restrângerii exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale pe durata stării de alertă”(par.82).

Pentru situația actuală de criză generată de pandemia de COVID-19, regimul stării de alertă este reglementat, **cu caracter special**, prin dispozițiile Legii nr.55/2020. Potrivit preambulului la această lege, adoptarea ei a fost determinată de necesitatea instituirii, „de către Parlamentul României, prin lege, a unor măsuri restrictive, cu caracter esențialmente temporar și, după caz, gradual, proporționale cu nivelul de gravitate prognozat sau manifestat al

*acesteia, necesare pentru prevenirea și înlăturarea amenințărilor iminente la adresa drepturilor convenționale, unionale și constituționale la viață, integritate fizică și sănătate ale persoanelor, în mod nediscriminatoriu, și fără a aduce atingere existenței altor drepturi sau libertăți fundamentale”.* Această soluție legislativă a avut în vedere faptul că, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale nu poate fi realizată decât printr-o lege, ca act juridic al Parlamentului.

Potrivit art.4 alin.(1) din Legea nr.55/2020, starea de alertă declarată în vederea prevenirii și combaterii efectelor pandemiei de COVID-19 se instituie de Guvern prin hotărâre, la propunerea ministrului afacerilor interne.

Menționăm că, în reglementarea inițială, art.4 alin.(3) și (4) din Legea nr.55/2020 prevedeau că, în cazul în care starea de alertă se instituie pe cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de pe teritoriul țării, măsura se supune încuviințării Parlamentului, norme normele fiind însă declarate neconstituționale prin Decizia Curții Constituționale nr.457/2020.

Măsurile care se pot aplica pe durata stării de alertă declarate potrivit dispozițiilor art.4 alin.(1) din Legea nr.55/2020, inclusiv cele care presupun restrângerea unor drepturi sunt prevăzute în mod expres de acest act normativ, hotărârea Guvernului prin care se declară starea de alertă urmând să prevadă, potrivit art.6 lit.c) din Legea nr.55/2020, măsurile pentru creșterea capacității de răspuns, asigurarea rezilienței comunităților și diminuarea impactului tipului de risc necesar a fi aplicate, condițiile concrete de aplicare și destinarii acestor măsuri.

3. Prin prezenta propunere legislativă se preconizează modificarea cadrului legal general și special actual referitor la starea de alertă, potrivit proiectului urmând ca instituirea acesteia să se facă prin adoptarea, de către Guvern, a unei ordonanțe de urgență, act normativ care se supune aprobării de către Parlament, potrivit dispozițiilor constituționale.

În **Expunerea de motive** se precizează că instituirea acestei soluții legislative are ca punct de pornire faptul că, atunci când „Guvernul instituie starea de alertă prin hotărâre, conținutul hotărârii având elemente de restrângere ale unor drepturi, Parlamentul ... nu are drept de intervenție asupra hotărârii de Guvern”, deși „normativul

constituțional e clar și revede că elementele de restricție de drepturi sau libertăți pot fi instituite numai prin lege”.

Menționăm însă că, în prezent, instituirea stării de alertă prin hotărâre a Guvernului se face numai în temeiul Legii nr.55/2020, doar în ceea ce privește starea de alertă declarată în vederea prevenirii și combaterii efectelor pandemiei de COVID-19.

Legea nr.55/2020, act juridic al Parlamentului, prevede măsurile restrictive de drepturi și condițiile în care acestea se aplică. Prin urmare, în această situație, în ceea ce privește hotărârea Guvernului de instituire a stării de alertă, sunt aplicabile, *mutatis mutandis*, cele reținute de Curtea Constituțională în Decizia nr.152/2020, în privința decretului Președintelui prin care se declară starea de urgență. Astfel, Curtea a precizat că *„restrângerea exercițiului unor drepturi nu se realizează prin decretul Președintelui, dispozițiile art. 14 lit. d) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 constituind doar norma prin care legiuitorul primar abilitază autoritatea administrativă (Președintele României) să dispună executarea legii, respectiv a dispozițiilor art. 4 din același act normativ care prevăd expres posibilitatea restrângerii exercițiului drepturilor.*

Așa cum am menționat anterior, potrivit Ordonanței Guvernului nr.21/2004, starea de alertă la nivelul mai multor județe ori la nivel național, precum și prelungirea sau încetarea acesteia se declară prin hotărâre a Comitetului național pentru situații de urgență, cu acordul prim-ministrului, fără ca prin aceasta să poată fi prevăzute măsuri care au ca efect restrângerea exercitării unor drepturi și libertăți fundamentale.

**4.** În ceea ce privește stabilirea **prin lege** a unor situații în care reglementarea ar urma să se facă **prin ordonanță de urgență a Guvernului**, așa cum se propune prin prezentul proiect, precizăm că, în actualul cadru constituțional, această soluție legislativă nu poate fi adoptată.

Astfel cum s-a subliniat în jurisprudența Curții Constituționale, adoptarea ordonanțelor de urgență de către Guvern se face în baza competenței normative a acestuia **derivată din Constituție**, regimul particular al ordonanțelor de urgență fiind prevăzut de art.115 alin.(4) - (6) din Legea fundamentală și privește cazurile în care poate fi emisă, intrarea în vigoare, precum și domeniul de reglementare.

Astfel, în ceea ce privește cazurile în care poate fi emisă o ordonanță de urgență, precizăm că, potrivit art.115 alin.(4) din

Constituție, Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în cazuri extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora.

Prin urmare, chiar dacă existența unei situații care impune instituirea stării de alertă ar putea întrunească elementele unui „caz extraordinar a căror reglementare nu poate fi amânată”, Parlamentul nu poate prevedea într-o lege ca instituirea respectivei stări să se facă prin ordonanță de urgență, întrucât aceste acte normative se adoptă în **exclusiv** în temeiul dispozițiilor constituționale.

Precizăm că prevederea în lege a adoptării de către Guvern a unor acte normative cu caracter primar (în domenii care nu fac obiectul legilor organice) este posibilă **numai în cazul legilor speciale de abilitare** adoptate de Parlament potrivit art.115 alin.(1) - (3) din Constituție, legi care stabilesc, în mod obligatoriu, **domeniul și data** până la care se pot emite ordonanțe, precum și dacă acestea se supun aprobării Parlamentului. În acest context, menționăm că, având în vedere specificul acestor acte normative, reglementările în materia stării de alertă nu ar putea constitui o „lege specială de abilitare” în temeiul căreia să se poată, eventual, adopta o ordonanță de instituire a stării de alertă.

Rezultă astfel cu claritate, că nicio lege nu poate prevedea situații de adoptare a unor ordonanțe de urgență ale Guvernului, întrucât o astfel de soluție legislativă ar conduce la configurarea unei categorii de acte normative care nu este prevăzută de Constituție, și anume **ordonanțele de urgență ale Guvernului adoptate în temeiul legii**, ceea ce nu poate fi acceptat.

În plus, întrucât Legea fundamentală nu stabilește competența Parlamentului de a adopta o lege care să constituie temei al emiterii unei ordonanțe de urgență, devin incidente cele reținute de Curtea Constituțională în Decizia nr. 457/2020, prin care a subliniat că instanța de contencios constituțional *„a statuat de principiu în jurisprudența sa că „prin nicio lege nu se poate stabili ori înlătura, prin extindere sau restrângere, o competență a unei autorități, dacă o asemenea acțiune este contrară dispozițiilor ori principiilor Constituției (Decizia nr. 127 din 27 martie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 275 din 18 aprilie 2003)”*”.

5. Dincolo de aspectele referitoare la imposibilitatea stabilirii, prin lege a unor cazuri de adoptare a unor ordonanțe de urgență ale

Guvernului, precizăm că măsurile care presupun restrângerea exercitării unor drepturi sau libertăți fundamentale nici nu pot fi adoptate prin ordonanțe de urgență ale Guvernului, așa cum reiese din **Expunerea de motive** și cum se prevede în textul propus la **art.II pct.1** pentru art.1 alin.(2) din Legea nr.55/2020.

Menționăm că, așa cum a reținut Curtea Constituțională în jurisprudența sa constantă, astfel de măsuri pot fi stabilite doar prin lege, ca act juridic al Parlamentului.

În acest context, precizăm și faptul că, în prezent, se află în procedură parlamentară la Camera Deputaților o propunere legislativă privind protecția civilă (PLX 269/2020), avizată favorabil, cu observații și propuneri de Consiliul Legislativ cu avizul nr.294/02.04.2020, prin care se preconizează și reglementarea, cu caracter general, a regimului stării de alertă, prevăzându-se, pe cale de consecință, abrogarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.15/2005, cu modificările și completările ulterioare.

PREȘEDINTE



dr. Dragos IONESCU



București

Nr. 770/06.08.2020

*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 trimerile la art. 65 lit. s), ș) și t) și ale art. 67 alin. (2)  
 lit. b) în ceea ce privește trimerile 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 trimerile la art. 65 lit. s), ș) și t) și  
 art. 67 alin. (2) lit. b) în ceea ce privește  
 trimerile 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)*

O.U.G. nr. 21/2004

M. Of. nr. 361/26 apr. 2004

**Ordonanță de urgență privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență**

aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 15/2005

M. Of. nr. 190/7 mar. 2005

- 1 modificări prin L. nr. 15/2005 M. Of. nr. 190/7 mar. 2005  
 Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență  
*modifică art. 2 lit.d) și j), art. 4 alin. (2) și (3), art. 12, art. 13 alin. (1), art. 15 alin. (1), art. 40; introduce alin. (2) la art. 45; înlocuiește, în cuprinsul ordonanței de urgență, sintagma "Inspectoratul General" cu sintagma "Inspectoratul General pentru Situații de Urgență"*
- 2 aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 15/2005 M. Of. nr. 190/7 mar. 2005  
 Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență
- 3 modificări prin O.U.G. nr. 1/2014 M. Of. nr. 88/4 feb. 2014  
 Ordonanță de urgență 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  
 aprobată prin L. nr. 104/2014 M. Of. nr. 513/9 iul. 2014  
*modifică art. 2 lit. a), art. 6 lit. c) și d), art. 7 alin. (1) lit. a), art. 8, art. 13 alin. (4), art. 17, art. 18 alin. (1), art. 19, art. 20 partea introductivă, art. 25 lit. t), art. 31 alin. (1); introduce alin. (5) și (6) la art. 4, lit. a\_1) la art. 7, art. 8\_1, art. 8\_2, art. 15\_1, art. 15\_2, alin. (2) la art. 35; abrogă anexa nr. 2; înlocuiește anexa nr. 1; înlocuiește în tot cuprinsul sintagma "Comitetul național pentru situații de urgență" cu sintagma "Comitetul național pentru intemperii și calamități" sau cu sintagma "Comitetul național pentru situații speciale de urgență"*
- 4 modificări prin L. nr. 104/2014 M. Of. nr. 513/9 iul. 2014  
 Lege pentru aprobarea Ordonanței 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  
*aprobă O.U.G. nr. 1/2014*
- 5 modificări prin O.U.G. nr. 89/2014 M. Of. nr. 962/30 dec. 2014  
 Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul managementului situațiilor de urgență și al apărării împotriva incendiilor  
 aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 170/2015 M. Of. nr. 481/1 iul. 2015  
*modifică art. 8\_1 alin. (1) și (5), art. 8\_2, art. 15 alin. (2), art. 16, art. 19, art. 20 partea introductivă și lit. i); introduce alin. (2\_1) la art. 10, alin. (2\_1) la art. 11, art. 11\_1, art. 15\_3; abrogă art. 7 alin. (1) lit. a), art. 8, art. 13 alin. (4), art. 46, anexa nr. 1*



6 modificări prin	O.U.G. nr. 68/2020	M. Of. nr. 391/14 mai 2020	<p><i>modifică art. 4 alin. (1) lit. b), art. 7 alin. (1) lit. a_1), art. 7 alin. (2), art. 8_1, art. 15 alin. (1) și (2), art. 15_1, art. 20 lit. f), art. 25 lit. o), art. 42;</i></p> <p><i>introduce lit. n) la art. 2, art. 4_1-4_6, lit. a_1) la art. 6, alin. (6) și (7) la art. 8_1, lit. o) la art. 20, art. 24_1;</i></p> <p><i>abrogă art. 2 lit. f), art. 4 alin. (2) - (6), art. 20 lit. a) și c), art. 22 lit. c), art. 23 lit. c) art. 24 lit. c), art. 31 alin. (1) și (2), art. 35 alin. (2)</i></p>
	<p>În cuprinsul actelor normative în vigoare, denumirea "Comitetul național pentru situații speciale de urgență" și acronimul "CNSSU" se înlocuiesc cu denumirea "Comitetul național pentru situații de urgență" și, respectiv, cu acronimul "CNSU".</p>		
7 modificări prin	D.C.C. nr. 157/2020	M. Of. nr. 397/15 mai 2020	<p><i>suspendă pentru 45 de zile dispozițiile art. 4 (termenul se împlinește la data de 30 iunie 2020) după care operează prevederile art. 147 din Constituție</i></p>
8 admisă excepție de neconst. prin	D.C.C. nr. 157/2020	M. Of. nr. 397/15 mai 2020	<p><i>art. 4</i></p>
	<p>Decizia nr. 157 din 13 mai 2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 2 lit. f) și ale art. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență</p>		