



Biroul permanent al Senatului

Bp. 448 / 2.11.2021

Biroul permanent al Senatului

L. 495 / 15.11.2021

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru abrogarea Legii nr.55 din 15 mai 2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19

Analizând propunerea legislativă pentru abrogarea Legii nr.55 din 15 mai 2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 (b448/05.10.2021), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/4950/11.10.2021 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D934/12.10.2021,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect abrogarea Legii nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare, intervenția legislativă fiind argumentată în Expunerea de motive prin faptul că *„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.”*

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art.73 alin.(3)

lit.h), j) și p) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea prevederilor art.75 alin.(1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

2. Menționăm că, potrivit prevederilor art.7 alin.(3¹) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Propunerile legislative, proiectele de legi și celelalte proiecte de acte normative vor fi însoțite, în mod obligatoriu, de o evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”*.

Evaluarea preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului reprezintă un set de activități și proceduri realizate cu scopul de a asigura o fundamentare adecvată a inițiativelor legislative, în vederea, atât a evaluării impactului legislației specifice în vigoare la momentul elaborării proiectului de act normativ, cât și a evaluării impactului politicilor publice pe care proiectul de act normativ le implementează.

3. Referitor la **Expunerea de motive**, semnalăm că aceasta nu respectă structura prevăzută la art.31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind prezentate principiile de bază, cu evidențierea elementelor noi, impactul socioeconomic, impactul financiar asupra bugetului general consolidat și nici informații cu privire la consultările derulate.

Totodată, semnalăm că în Expunerea de motive sunt formulate aprecieri cu privire la aspecte de neconstituționalitate a unor dispoziții ale Legii nr.55/2020. În acest sens, precizăm că, potrivit prevederilor art.1 alin.(1) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările ulterioare, *„Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției.”*, iar potrivit art.2 alin.(1) din același act normativ, *„Curtea Constituțională asigură controlul constituționalității legilor, a tratatelor internaționale, a regulamentelor Parlamentului și a ordonanțelor Guvernului.”*

În acest sens, menționăm că, asupra constituționalității unor dispoziții ale Legii nr.55/2020, s-a pronunțat deja Curtea

Constituțională, constatând neconstituționalitatea dispozițiilor¹ 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, precum și ale dispozițiilor² art.72 alin.(1) din Legea nr.55/2020, potrivit căreia dispozițiile acestei legi se completează cu reglementările de drept comun aplicabile în materie în ceea ce privește soluționarea acțiunilor formulate împotriva hotărârilor Guvernului prin care se instituie, se prelungește sau se încetează starea de alertă, precum și a ordinelor și a instrucțiunilor prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă.

Menționam că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr.682 din 27 iunie 2012, „*dispozițiile art.6 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată [...], cu modificările și completările ulterioare instituie obligația fundamentării actelor normative. [...]. Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art.1 alin.(5) [...]*”.

Totodată, prin Decizia nr.139/2019, Curtea Constituțională a reținut că „*Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale.*”

4. Referitor la soluția legislativă de abrogare a Legii nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, semnalăm că, potrivit prevederilor art.1 alin.(1) din respectivul act normativ, această lege are caracter temporar, instituind exclusiv pe durata stării de alertă declarate în condițiile legii, în vederea prevenirii și combaterii efectelor pandemiei de COVID-19, unele măsuri temporare și, după caz, graduale, în scopul protejării drepturilor la viață, la integritate fizică și la ocrotirea sănătății, inclusiv prin restrângerea exercițiului altor drepturi și libertăți fundamentale.

Totodată, la **art.4 alin.(1) și (5)** din Legea nr.55/2020 se precizează că „*starea de alertă se instituie de Guvern prin hotărâre, la propunerea ministrului afacerilor interne, pentru o perioadă de 30 de*

¹ A se vedea Decizia Curții Constituționale nr.457 din 25 iunie 2020.

² Decizia Curții Constituționale nr.392 din 8 iunie 2021.

zile și poate fi prelungită, pentru motive temeinice, pentru cel mult 30 de zile, tot prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministrului afacerilor interne”, iar „valabilitatea documentelor eliberate de instituțiile și autoritățile publice, precum și de entitățile private autorizate conform legii se menține pe toată perioada stării de alertă, precum și pentru o perioadă de 90 de zile de la încetarea acestei stări”.

Precizăm că, la momentul avizării prezentei propuneri legislative, starea de alertă pe întreg teritoriul țării a fost instituită prin Hotărârea Guvernului nr.394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, aprobată cu modificări și completări prin Hotărârea Parlamentului României nr.5/2020, cu modificările și completările ulterioare, fiind prelungită, succesiv, prin mai multe hotărâri ale Guvernului³.

³ Hotărârea Guvernului nr.476/2020 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare, prin Hotărârea Guvernului nr.553/2020 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 17 iulie 2020, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare, prin Hotărârea Guvernului nr.668/2020 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 16 august 2020, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare, prin Hotărârea Guvernului nr.782/2020 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 15 septembrie 2020, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare, prin Hotărârea Guvernului nr.856/2020 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 15 octombrie 2020, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare, prin Hotărârea Guvernului nr.967/2020 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 14 noiembrie 2020, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, prin Hotărârea Guvernului

În ipoteza în care, până la intrarea în vigoare a prezentei soluții legislative, starea de alertă pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 încetează, dispozițiile Legii nr.55/2020 nu mai sunt aplicabile, astfel încât soluția legislativă de abrogare a acesteia rămâne fără obiect.

nr.3/2021 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 13 ianuarie 2021, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, prin Hotărârea Guvernului nr.35/2021 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 12 februarie 2021, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, prin Hotărârea Guvernului nr.293/2021 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 14 martie 2021, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare, prin Hotărârea Guvernului nr.432/2021 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 13 aprilie 2021, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, și prin Hotărârea Guvernului nr.531/2021 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 13 mai 2021, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare, prin Hotărârea Guvernului nr.636/2021 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 12 iunie 2021, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările ulterioare, și prin Hotărârea Guvernului nr.730/2021 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 12 iulie 2021, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare, prin Hotărârea Guvernului nr.826/2021 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 11 august 2021, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, prin Hotărârea Guvernului nr.932/2021 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 10 septembrie 2021, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare, și prin Hotărârea Guvernului nr.1090/2021 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 10 octombrie 2021, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările ulterioare.

5. Semnalăm că, prin **abrogarea Legii nr.55/2020** privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare, s-ar crea un vid legislativ în domeniul reglementat de aceasta, care a constituit și constituie temei pentru adoptarea legislației subsecvente date în executarea legii, atâta timp cât situația de urgență de amploare și de intensitate deosebite, determinate de pandemia de COVID-19, care a condus la declararea stării de alertă, se menține, ceea ce este susceptibil a afecta **dreptul la ocrotirea sănătății consacrat de art.34 din Constituția României.**

Menționăm că, potrivit art.34 alin.(1) din Constituție, „*Dreptul la ocrotirea sănătății este garantat*”, iar, potrivit alin.(2) al aceluiași articol, „*Statul este obligat să ia măsuri pentru asigurarea igienei și a sănătății publice*”.

Legea nr.55/2020 are ca obiect de reglementare crearea cadrului legal pentru luarea măsurilor necesare combaterii efectelor pandemiei de COVID-19, constituind, așadar, instrumentul prin care statul, în îndeplinirea obligației prevăzute de art.34 alin.(2) din Legea fundamentală, garantează dreptul la ocrotirea sănătății consacrat de art.34 alin.(1) din Constituție.

Precizăm că în Expunerea de motive a Legii nr.55/2020 au fost invocate date cu privire la situația generată de pandemia de COVID-19, atât la nivel național, cât și internațional.

Totodată, menționăm că în preambulul Legii nr.55/2020 s-a precizat că „*în contextul situației de criză generate de pandemia de COVID-19, este necesară adoptarea 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*”.

Ca urmare, având în vedere faptul că starea de alertă este generată de situația concretă existentă la un moment dat în societate, situație a cărei evoluție este imprevizibilă, rezultă că o eventuală măsură de încetare a stării de alertă trebuie analizată numai în funcție de datele existente la momentul formulării cererii.

Întrucât rațiunea adoptării Legii nr.55/2020 subzistă și în prezent, apreciem că, prin abrogarea acesteia, fără a se propune o altă reglementare cu același obiect de reglementare, se creează un vid legislativ în domeniu, ceea ce creează premisele afectării **dreptului la ocrotirea sănătății consacrat de art.34 din Constituție**.

6. Semnalăm că sunt încălcate dispozițiile art.26 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, deoarece, în actuala redactare, propunerea legislativă nu conține soluții legislative pentru situații tranzitorii, în cazul în care prin abrogarea Legii nr.55/2020 sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări, precum și cu măsuri legislative privind soluționarea conflictului între acte normative de categorii diferite, cu respectarea principiului ierarhiei actelor normative.

În acest sens, precizăm că, referitor la acest aspect, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri, statuând 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”**⁴.

ROMANIA
PRESEDINTE
Florin JORDACHE
LEGISLATIV

București
Nr.896/2.11.2021

⁴ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr.22/2016 care trimite la Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014 și la 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.

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 trimiterea la art. 65 lit. s), ș) și t) și ale art. 67 alin. (2) lit. b) în ceea ce privește trimiterea 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 trimiterea la art. 65 lit. s), ș) și t) și art. 67 alin. (2) lit. b) în ceea ce privește trimiterea 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
- 8 modificări prin L. nr. 114/2021 M. Of. nr. 457/29 apr. 2021
Lege privind unele măsuri în domeniul justiției în contextul pandemiei de COVID-19
abrogă art. 62

9 admisă excepție de neconst. prin	D.C.C. nr. 392/2021	M. Of. nr. 688/12 iul. 2021	<p><i>dispozițiile art. 72 alin. (2), cu referire la art. 42 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, precum și soluția legislativă din art. 72 alin. (1), potrivit căreia dispozițiile acestei legi se completează cu reglementările de drept comun aplicabile în materie în ceea ce privește soluționarea acțiunilor formulate împotriva hotărârilor Guvernului prin care se instituie, se prelungește sau se încetează starea de alertă, precum și a ordinelor și a instrucțiunilor prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă</i></p>
10 completat prin	L. nr. 221/2021	M. Of. nr. 732/26 iul. 2021	<p><i>introduce art. 21_1</i></p>
11 modificări prin	O.G. nr. 19/2021	M. Of. nr. 834/31 aug. 2021	<p><i>modifică art. 11, art. 27 alin. (3); introduce art. 21_2 și art. 21_3</i></p>
12 modificări prin	O.U.G. nr. 99/2021	M. Of. nr. 876/13 sep. 2021	<p><i>modifică art. 27 alin. (3), art. 40 alin. (1) și (2); introduce alin. (1_5) la art. 38</i></p>