

CERERE DE SESIZARE A CURȚII CONSTITUȚIONALE A ROMÂNIEI

Prin care solicit instanței:

- **Sesizarea Curții Constituționale a României cu excepția de neconstituționalitate a Legii nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19:**
 - a. **în integralitate, pentru încălcarea art. 1 alin. 3 și 5 raportat la art. 141 Constituția României, pe de o parte, și art. 61 alin. 2, art. 75 din Constituția României, pe de altă parte, și**
 - b. **a disp. art. 5, art. 65-66 din Legea nr. 55/2020 pentru încălcarea art. 1 alin. 3 și 5, art. 53 și art. 108 din Constituția României**

CONSIDERENTE:

Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 (mai departe "Legea nr. 55/2020") a fost publicată în Monitorul Oficial la data de 15.05.2020, intrând în vigoare la data de 18.05.2020.

II. NECONSTITUȚIONALITATEA LEGII NR. 55/2020 – MOTIVE EXTRINSECI

A. Încălcarea principiului bicameralismului – art. 61 alin. 2 și art. 75 Constituția României

În forma inițială a legii promulgate, legiuitorul parlamentar a dorit să asimileze în cazul declarării stării de alertă aceeași procedură ca în cazul declarării stării de urgență astfel încât Hotărârea Guvernului era asimilată Decretului Președintelui, ca acte normative cu caracter executiv, iar Parlamentul venea și verifica în ceea ce privește restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți îndeplinirea cerinței de respectare a acestui act cu actul primar (în cazul stării de urgență, OUG 1/1999, în cazul stării de alertă, Legea nr. 55/2020), cât și cu Constituția României, urmând a încuviința sau nu măsura.

Față de forma adoptată de către Senat, la Camera Deputaților au intervenit următoarele modificări (referințele de mai jos ale articolelor sunt pe forma promulgată a legii):

- au fost introduse art. 2 și art. 3, care permit executivului aplicarea de măsuri graduale

- a fost modificat art. 4 astfel încât să permită Parlamentului să fie cel care încuviințează măsurile adoptate de către Guvern chiar și cu modificări
- a fost introdus art. 5, care include seria de măsuri sectoriale ce pot fi aplicate gradual de către Guvern și autorități din sfera executivă
- au fost introduse art. 6 și 7, care reglementează hotărârile

Rațiunea pentru care Camera Deputaților a introdus aceste articole a fost acela de a crea un mecanism prin care Guvernul să vină cu o „propunere de măsuri” care să conducă la restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți, dar, pentru ca această restrângere să fie în acord cu Constituția României, Camera Deputaților a mutat decizia finală a restrângerii exercițiului unor drepturi și libertăți de la Guvern la Parlament prin modificările operate asupra art. 4, în special alin. 4.

Cu toate acestea, prin **Decizia CCR nr. 457/25.06.2020** s-a admis excepția de neconstituționalitate invocată de Avocatul Poporului cu privire la disp. art. 4 alin. 3 și 4 Legea nr. 55/2020 astfel încât **a fost eliminat controlul parlamentar asupra restrângerii exercițiului unor drepturi și libertăți dispusă prin hotărârea de guvern prin care se instituie sau se prelungește starea de alertă.**

Astfel, în prezent ne aflăm în situația în care Guvernul poate adopta orice tip de măsuri folosindu-se de descrierile din art. 5 Legea nr. 55/2020, ajungându-se la restrângerea exercițiului oricărui tip de drept neindividualizat ca atare nici măcar în hotărârea de guvern, având în vedere că aceste drepturi ale căror restrângere poate fi exercitată printr-o decizie a executivului nici măcar nu sunt menționate ca atare în cuprinsul Legii nr. 55/2020, iar Parlamentul fiind lipsit de atribuția de a interveni ca singură autoritate care poate dispune prin lege restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți.

Camera Deputaților este cea care a creat acest mecanism nou față de forma adoptată de către Senat, îndepărtându-se nepermis de mult de la scopul legii, respectiv existența unui cadru legal prin care drepturile și libertățile puteau fi restrânse, în prezent această putere fiind acordată Guvernului și altor autorități, în contra dispozițiilor constituționale.

Chiar și în lipsa Deciziei CCR nr. 457/25.06.2020, exista o configurație total diferită a mecanismului prin care se restrângea exercițiul drepturilor și libertăților între cele două forme ale Senatului, respectiv ale Camerei Deputaților, în calitate de cameră decizională.

Conform Deciziei CCR 62/2018:

„60. Principiul bicameralismului se întemeiază pe art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție și a fost dezvoltat de Curtea Constituțională printr-o solidă și constantă jurisprudență, relevante fiind, în acest sens, Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, Decizia nr. 413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, sau Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011. În esență, Curtea a stabilit două criterii esențiale (cumulative) pentru a se determina

cazurile în care prin procedura legislativă se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului.

61. Totodată, stabilind **limitele principiului bicameralismului**, prin Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, Curtea a observat că aplicarea acestui principiu nu poate avea ca efect "deturnarea rolului de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate [...] în sensul că aceasta ar fi Camera care ar fixa în mod definitiv conținutul proiectului sau propunerii legislative (și, practic, conținutul normativ al viitoarei legi), ceea ce are drept consecință faptul că cea de-a doua Cameră, Camera decizională, nu va avea posibilitatea să modifice ori să completeze legea adoptată de Camera de reflecție, ci doar posibilitatea de a o aproba sau de a o respinge". Sub aceste aspecte, "este de netăgăduit că principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor; prin urmare, lipsirea Camerei decizionale de competența sa de a modifica sau completa legea astfel cum a fost adoptată de Camera de reflecție, deci de a contribui la procesul de elaborare a legilor, ar echivala cu limitarea rolului său constituțional și cu acordarea unui rol preponderent Camerei de reflecție în raport cu cea decizională în procesul de elaborare a legilor. Într-o atare situație, Camera de reflecție ar elimina posibilitatea Camerei decizionale de a conlucra la elaborarea actelor normative, aceasta din urmă putându-și doar exprima prin vot poziția cu privire la propunerea sau proiectul de lege deja adoptat de Camera de reflecție, ceea ce este de neconceput".

62. Prin Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 937 din 22 noiembrie 2016, Curtea a statuat că art. 75 alin. (3) din Constituție, folosind sintagma "decide definitiv" cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul sau propunerea legislativă adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Curtea a subliniat că, în acest caz, **Camera decizională nu poate însă modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator.**

63. Sintetizând, se poate afirma că principiul bicameralismului se caracterizează prin câteva **elemente imuabile**, în funcție de care se poate decide respectarea sa. Astfel, trebuie avut în vedere **(a) scopul inițial al legii**, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originară a actului normativ; **(b) dacă există deosebiri majore, substanțiale**, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului; **(c) dacă există o configurație semnificativ diferită** între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului."

B. Nesolicitarea avizului Consiliului Economic și Social – art. 1 alin. 3 și 5 raportat la art. 141 Constituția României

Conform art. 141 din Constituția României, „*Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.*”.

Conform art. 2 Legea 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social:

„(1) **Consiliul Economic și Social este consultat obligatoriu** asupra proiectelor de acte normative inițiate de Guvern sau a propunerilor legislative ale deputaților ori senatorilor. Rezultatul acestei consultări se concretizează în avize la proiectele de acte normative.

(2) **Domeniile de specialitate ale Consiliului Economic și Social sunt:**

- a) *politicile economice;*
- b) *politicile financiare și fiscale;*
- c) *relațiile de muncă, protecția socială, politicile salariale și egalitatea de șanse și de tratament;*
- d) *agricultură, dezvoltare rurală, protecția mediului și dezvoltare durabilă;*
- e) *protecția consumatorului și concurență loială;*
- f) *cooperatie, profesii liberale și activități independente;*
- g) **drepturi și libertăți cetățenești;**
- h) **politicile în domeniul sănătății;**
- i) *politicile în domeniul educației, tineretului, cercetării, culturii și sportului.”*

Prin Decizia CCR nr. 221/2 iunie 2020 s-a reținut de către Curte că lipsa solicitării avizului Consiliului Economic și Social este un motiv de neconstituționalitate extrinsecă a actului normativ:

„Astfel, Curtea a reținut că prin nesolicitarea avizului Consiliului Economic și Social, aviz de natură legală, a fost încălcat art. 1 alin. (5) raportat la art. 141 din Constituție (a se vedea Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019, Decizia nr. 140 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 377 din 14 mai 2019, Decizia nr. 141 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 389 din 17 mai 2019, Decizia nr. 393 din 5 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 581 din 16 iulie 2019), fiind reținută, totodată, și încălcarea art. 1 alin. (3) din Constituție (Decizia nr. 139 din 13 martie 2019).

53. Curtea a mai reținut, prin Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, paragraful 85, că **principiul legalității, prevăzut de dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, interpretat în coroborare cu celelalte principii subsumate statului de drept, reglementat de art. 1 alin. (3) din Constituție, impune ca atât exigențele de ordin procedural, cât și cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării. Regulile referitoare la fondul reglementărilor, procedurile de urmat, inclusiv solicitarea de avize de la instituțiile prevăzute de lege, nu sunt însă scopuri în sine, ci mijloace, instrumente pentru asigurarea dezideratului calității legii, o lege care să slujească cetățenilor, iar nu să creeze insecuritate juridică. De altfel, și Comisia de la Veneția, în raportul intitulat Rule of law checklist, adoptat la cea de-a 106a sesiune plenară (Veneția, 11-12 martie 2016), reține că procedura de adoptare a legilor reprezintă un criteriu în aprecierea legalității, care constituie prima dintre valorile de referință ale statului de drept (pct. IIA5). Sub**

acest aspect sunt relevante, între altele, potrivit aceluiași document, existența unor reguli constituționale clare în privința procedurii legislative, dezbaterile publice ale proiectelor de legi, justificarea lor adecvată, existența evaluărilor de impact de adoptarea legilor. Referitor la rolul acestor proceduri, Comisia reține că statul de drept este legat de democrație prin faptul că promovează responsabilitatea și accesul la drepturile care limitează puterile majorității (paragraful 32). (...)

59. De-a lungul timpului, în jurisprudența sa, Curtea a considerat că lipsa solicitării avizului actelor normative este o chestiune care ține de constituționalitatea extrinsecă a actului normativ vizat. Curtea a avut în vedere avizele solicitate următoarelor autorități publice: (...) (ii) Consiliul Economic și Social - instanța constituțională a considerat că lipsa solicitării avizului acestuia în privința actelor normative ce intră în domeniul său de incidență este o problemă de constituționalitate din perspectiva art. 1 alin. (5) coroborat cu art. 141 din Constituție;(...)."

Având în vedere că este obligatoriu a solicita avizul CES în domeniul de reglementare al drepturilor și libertăților cetățenești, dar și în ceea ce privește politicile în domeniul sănătății, apreciez că lipsa solicitării acestui aviz atrage neconstituționalitatea în integralitate a Legii nr. 55/2020 pentru motive extrinseci prin raportare la art. 1 alin. 3 și 5 Constituția României.

III. NECONSTITUȚIONALITATEA ANUMITOR PREVEDERI ALE LEGII NR. 55/2020 (motive intrinseci)

Din expunerea de motive a Proiectului de lege care a devenit Legea nr. 55/2020 se poate constata că, în esență, s-a invocat că necesitatea propunerii acestui proiect de lege a fost generată de contextul dinamicii situației epidemiologice naționale, dar și internaționale determinată de răspândirea coronavirusului Sars-CoV-2, pentru a putea fi restrâns exercițiul drepturilor și libertăților fundamentale în conformitate cu dispozițiile art. 53 din Constituție (făcându-se o largă expunere în acest sens). Forma adoptată de Parlament și promulgată (care a devenit Legea nr. 55/2020) conține dispoziții care sunt în contradicție cu expunerea de motive și deciziile CCR nr. 152/2020 și nr. 157/2020 deoarece permite restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale prin Hotărâre de Guvern, care nu are putere de lege, ca act formal al Parlamentului, așa cum vom prezenta în continuare.

În jurisprudența CCR s-a consolidat principiul potrivit căruia **restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți nu poate fi realizată decât prin lege** tocmai prin prisma caracterului de stabilitate al acesteia în implementarea unor garanții față de respectarea drepturilor omului impusă potrivit Constituției României și CEDO.

Astfel, Decizia CCR nr. 498/2018 prevede următoarele:

„50. Nu este îndeajuns ca protejarea datelor medicale să fie realizată printr-o legislație infralegală, Curtea, în numeroase cazuri, avertizând că actele de reglementare secundară, exempli gratia, hotărâri ale Guvernului, sunt oricum caracterizate printr-un grad sporit de instabilitate sau inaccesibilitate [a se vedea în acest sens Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 67 și 94, Decizia nr. 51 din 16 februarie 2016, publicată în Monitorul Oficial

al României, Partea I, nr. 190 din 14 martie 2016, paragraful 47, sau Decizia nr. 61 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 219 din 30 martie 2017, paragraful 42]. Se observă că garanții pentru asigurarea dreptului constituțional prevăzut de art. 26 sunt cuprinse într-o hotărâre a Guvernului, însă o asemenea manieră de reglementare este total neadecvată, fragilizând, în mod nepermis, protecția constituțională a vieții intime, familiale și private. Practic, autoritatea administrativă poate oricând modifica standardele de garanții asociate acestui drept, prin emiterea unor acte administrative normative, cetățeanul/pacientul fiind astfel la bunul plac al autorității administrative. Or, o protecție adecvată a acestui drept este cea stabilită printr-o lege, ceea ce nu este cazul în speța de față. În consecință, textele criticate încalcă art. 26 din Constituție.”

În schimb, mai ales după decizia CCR nr. 457/25.06.2020, **dispozițiile Legii nr. 55/2020 echivalează cu o lege de abilitare a Guvernului de a legifera în domeniul drepturilor și libertăților fundamentale, ceea ce încalcă dispozițiile art. 108 din Constituție, prin care Hotărârile de Guvern se emit numai pentru organizarea executării legilor, în niciun caz pentru a completa legislația primară.**

Spre deosebire de OUG 21/2004, care instituie un regim general al stării de alertă, Legea nr. 55/2020 instituie un regim special numai pentru starea de alertă care determină adoptarea unor „*pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19*”, astfel încât legiulorul parlamentar avea obligația de a defini în mod clar garanțiile față de respectarea drepturilor omului, lucru pe care nu l-a realizat, lăsând acest lucru în sarcina Guvernului.

Art. 4 alin. (1) și (2) din OUG nr. 21/2004 prevede următoarele:

„(1) Pe durata situațiilor de urgență sau a stărilor potențial generatoare de situații de urgență se întreprind, în condițiile legii, după caz, acțiuni și măsuri pentru: b) declararea stării de alerta în cazul iminenței amenințării sau producerii situației de urgență;

(2) Pe timpul stării de alerta se pot dispune orice măsuri care sunt necesare pentru înlăturarea stării de forță majoră.”

Notă:

- la 14-05-2020, Alineatul (2) din Articolul 4 , Capitolul I a fost **abrogat** de Punctul 4, Articolul II din **Ordonanța de Urgență nr. 68** din 14 mai 2020, publicată în MONITORUL OFICIAL nr. 391 din 14 mai 2020;
- conform alin. (2) al art. 72, Cap. IV din LEGEA nr. 55 din 15 mai 2020, publicată în MONITORUL OFICIAL nr. 396 din 15 mai 2020, pentru starea de alertă instituită pentru prevenirea și combaterea unei pandemii COVID-19, dispozițiile art. 2 lit. f) și m), **art. 4 alin. (1) lit. b), alin. (2), (5) și (6)**, art. 20 lit. c) și d), art. 21 lit. c), art. 22 lit. c), art. 23 lit. c), art. 24 lit. c) și art. 42 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 361 din 26 aprilie 2004, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 15/2005, cu modificările și completările ulterioare, **nu sunt aplicabile.**

Potrivit Deciziei CCR nr. 157/13.05.2020 care se referă la excepția de neconstituționalitate a articolului mai sus citat:

„88. Este incontestabil faptul că legislația care prevede regimul juridic al unor situații de criză ce impun luarea unor măsuri excepționale presupune un grad mai sporit de generalitate față de legislația aplicabilă în perioada de normalitate, tocmai pentru că particularitățile situației de criză sunt abaterea de la normal (excepționalitatea) și imprevizibilitatea pericolului grav care vizează atât societatea în ansamblul său, cât și fiecare individ în parte. Cu toate acestea, generalitatea normei primare nu poate fi atenuată prin acte infralegale care să completeze cadrul normativ existent. De aceea, măsurile care organizează executarea dispozițiilor legale și particularizează și adaptează respectivele dispoziții la situația de fapt existentă, la domeniile de activitate esențiale pentru gestionarea situației care a generat instituirea stării de alertă nu se pot abate (prin modificări sau completări) de la cadrul circumscris prin normele cu putere de lege, deci nu pot viza drepturi și libertăți fundamentale.

89. (...) De asemenea, Curtea constată că legiuitorul delegat nu poate delega la rândul său unei autorități/entități administrative ceea ce el însuși nu deține în competență. Așa cum Curtea a statuat în mod constant, din coroborarea normelor constituționale cuprinse în art.53 alin.(1) și în art.115 alin.(6) rezultă că afectarea/restrângerea drepturilor sau libertăților fundamentale nu se poate realiza decât prin lege, ca act formal al Parlamentului.”

Lipsind de controlul parlamentar măsurile prin care se restrânge exercițiul unor drepturi și libertăți și nefiind individualizate ca atare aceste drepturi și libertăți în cuprinsul Legii nr. 55/2020, în prezent observăm că garanțiile pentru protecția drepturilor constituționale și a celor prevăzute de CEDO sunt mai mari în starea de urgență și spre deloc în starea de alertă, situație de neconceput!

Legea prin care se restrânge exercițiul unor drepturi și libertăți fundamentale trebuie să prevadă, în chiar conținutul său, norme care să permită analiza respectării tuturor principiilor prevăzute de art. 53 alin. 2 din Constituție, respectiv principiul necesității, proporționalității, nediscriminării și neatingerii existenței dreptului sau libertății pe care le restrânge.

Or, Legea nr. 55/2020 cu toate că prevede la art. 2 că măsurile care se dispun în starea de alertă trebuie să fie proporționale cu nivelul de gravitate al situației de urgență care a impus-o, enumeră numai generic măsurile care pot fi dispuse prin hotărâre de Guvern, fără a conține norme care să permită analiza respectării celor 4 principii obligatorii care trebuie respectate de legea prin care se restrânge exercițiul drepturilor și libertăților fundamentale - ceea ce face imposibilă analiza acestor măsuri în cadrul controlului de constituționalitate pe care îl exercită Curtea Constituțională dacă este investită în acest sens.

Mai mult, Legea nr. 55/2020 delegează Ministrului Afacerilor Interne competența de a efectua această analiză și de a propune declararea, prelungirea, încetarea stării de alertă, iar Guvernului instituirea, prelungirea, încetarea acestei stări și totodată măsurile de restrângere a drepturilor și libertăților fundamentale.

Aceste aspecte contravin dispozițiilor art. 61 alin. 1 din Constituție potrivit cărora Parlamentul este singura autoritate legiuitoare a țării (în condițiile în care restrângerea drepturilor fundamentale poate fi dispusă numai prin lege), acesta neputând să delege puterea de legiferare Guvernului care să exercite această competență pe calea unei Hotărâri de Guvern, act care se emite pentru organizarea executării legilor (conform art. 108 alin 2 din Constituție) și care nu intră în categoria legilor (prin raportare la dispozițiile art. 73 și art. 115 din Constituție).

Se poate constata astfel că **prevederile Legii nr. 55/2020 care abilitează Guvernul să restrângă exercițiul drepturilor și libertățile fundamentale, prin Hotărâre de Guvern, contravine principiului separației și echilibrului puterilor în stat.**

Mai mult decât atât, HG-ul nu poate fi supus controlului constituțional în temeiul art. 146 lit. d) Constituția României, ci ar trebui parcursă o procedură de durată în fața instanței de contencios administrativ, ceea ce înseamnă lipsa unui recurs efectiv cu privire la măsurile ce se aplică pe termene limitate.

Măsurile prevăzute la **art. 5** Legea nr. 55/2020 nu cuprind și o listă a drepturilor și libertăților ce vor comporta o restrângere, având în caracter atât de general încât autoritățile pot să își extindă competența de „legiferare” fără vreo limită, cu încălcarea flagrantă a art. 53 din Constituția României.

Ca dovadă, deși există o dispoziție expresă în cuprinsul art. 13 lit. b Legea nr. 55/2020 referitoare la posibilitatea ca, printr-un ordin comun al ministrului sănătății și al ministrului afacerilor interne, să se dispună obligativitatea purtării măștii de protecție în spațiile publice **închise**, iată că Guvernul a extins această obligativitate prin art. 3 alin. 2 din Anexa 2 la HG nr. 856/2020 se prevede obligativitatea purtării măștii de protecție în toate spațiile deschise (*„În aplicarea prevederilor art. 5 alin. (2) lit. d) din Legea nr. 55/2020, cu modificările și completările ulterioare, purtarea măștii de protecție, astfel încât să acopere nasul și gura, este obligatorie pentru toate persoanele care au împlinit vârsta de 5 ani, în **TOATE spațiile publice deschise, în județele/localitățile unde incidența cumulată a cazurilor în ultimele 14 zile este mai mare de 3/1.000 de locuitori**”) invocând ca temei disp. art. 5 alin. 2 lit. d Legea nr. 55/2020 care prevăd faptul că: „Măsurile pentru asigurarea rezilienței comunităților sunt: d) **măsuri de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor, inclusiv instituirea carantinei sau a izolării la domiciliu.**”*

Pe de altă parte, conform **art. 38 Legea nr. 24/2000**, **„textul articolelor trebuie să aibă caracter dispozitiv, să prezinte norma instituită fără explicații sau justificări”.**

Norma juridică are o structură trihotomică, ipoteză – dispoziție – sancțiune, iar conform art. 1 alin. 5 Constituția României, aceasta trebuie să îndeplinească anumite cerințe de precizie, claritate și previzibilitate, existând o jurisprudență bogată a CCR în acest sens.

Componenta trihotomică a normei corespunde exigentei logico-juridice conform căreia orice prescripție, pentru a dobândi semnificația și autoritatea unei norme juridice, trebuie să stipuleze condițiile în care cetățenii vor manifesta o anumită conduită, să precizeze în ce constă această conduită și care sunt

urmările ce decurg din nerespectarea ei. Schema structurii logico-juridice a normei se poate exprima prin formula: „în cazul în care...atunci trebuie...altfel...”.

Dispoziția unei norme („atunci trebuie...”) nu se confundă cu dispozițiile permissive, care permit o anumită conduită cetățenilor.

O serie de articole ale Legii nr. 55/2020 prevăd doar formulări de genul „se poate suspenda”, „poate fi permisă” ș.a.m.d., adică lipsește elementul dispozitiv, acesta fiind înlocuit cu un element permisiv în funcție de deciziile unor autorități ce fac parte din aparatul executiv: art. 8, art. 9 alin. 1, art. 13, art. 14, art. 33-38.

Dar acestea nu se încadrează în categoria dispozițiilor permissive, noțiune autonomă a teoriei generale a dreptului, deoarece acestea ar trebui să cuprindă permisiuni acordate cetățenilor prin actul normativ, pe când, în cazul Legii nr. 55/2020, acestea **reprezintă veritabile delegări de autoritate în domeniul legiferării către autorități din sfera executivă.**

Aceste decizii ale autorităților ce fac parte din aparatul executiv sunt ordine de miniștri sau hotărâri ale CNSU, care **sunt adoptate, conform practicii de până acum, cu puțin timp înainte de ora 24 a unei zile, urmând a fi implementate începând cu ziua imediat următoare, în fapt, trecând doar câteva ore în care cetățenii sau operatorii economici să își adapteze conduita la noile reguli.**

De asemenea, în privința art. 5 lipsește chiar ipoteza, dar și dispoziția normei, acestea nefiind **clare și previzibile din conținutul normei.**

Justificarea legiuitorului parlamentar pentru care a adoptat această tehnică a fost aceea de a permite sau nu restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți prin măsuri graduale, luate în funcție de evoluția pandemiei Covid-19.

Motivul pentru care legiuitorul constituant a impus un termen de 3 zile pentru intrarea în vigoare a legii este dat tocmai de faptul că este necesară o aducere la cunoștința cetățenilor a unor măsuri adoptate prin acte normative și acesta reprezintă un motiv în plus pentru ca, prin deciziile sale, Curtea Constituțională să impună interpretarea în sensul că restrângerile exercițiului unor drepturi și libertăți să fie adoptate prin lege, ca act formal al Parlamentului.

Prin Legea nr. 55/2020, legiuitorul parlamentar s-a îndepărtat de la orice reguli de adoptare a legilor, stabilind în cuprinsul acesteia niște măsuri care nu pot fi încadrate în noțiunea de norme deoarece le lipsește tocmai această structura trihotomică.

Este adevărat că, în conformitate cu jurisprudența CCR, norma din lege trebuie să păstreze un caracter general, neputându-se referi la toate situațiile specifice, dar în cazurile în care sunt afectate drepturi și libertăți, o normă cu un caracter prea general, de genul celor precizate mai sus nu face decât să delege autorităților executive puterea de restrângere a acestora prin hotărâre de guvern, ordine de ministru sau hotărâri CNSU, fiind îndepărtate de sub controlul constituțional potrivit art. 146 lit. d) Constituția României, control care s-ar fi manifestat în privința proporționalității acestor măsuri.

Încălcarea art. 1 alin. 5 din Constituția României devine și mai gravă în condițiile în care se impun sancțiuni de natură contravențională potrivit **art. 65-66** din Legea nr. 55/2020, dar acestea sunt norme care instituie sancțiuni pentru ceva nespecific.

De exemplu:

- art. 66 lit. a) stabilește sancțiunea contravențională a amenzii de la 500 lei la 2.500 lei pentru fapta prevăzută la art. 65 lit. h), adică „nerespectarea de către persoanele fizice a măsurilor individuale de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor, stabilite conform art. 5 alin. (2) lit. d)” și art. 66 lit. b) stabilește sancțiunea contravențională a amenzii de la 1.000 lei la 5.000 lei pentru fapta prevăzută la art. 65 lit. i), adică „nerespectarea de către persoanele fizice a măsurilor de izolare la domiciliu stabilite conform art. 5 alin. (2) lit. d)”, dar art. 5 alin. 2 lit. d) prevede doar că măsurile pentru asigurarea rezilienței comunităților sunt „măsuri de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor, inclusiv instituirea carantinei sau a izolării la domiciliu”, dar fără a le stabili în concret.
- în baza art. 66 lit. a) se sancționează fapta prevăzută la art. 65 lit. m), adică „circulația persoanelor, pietonală sau cu vehicule, în locurile și, după caz, în intervalele orare în care aceasta a fost interzisă sau restrânsă potrivit art. 5 alin. (3) lit. b)”, dar art. 5 alin. 3 lit. b) prevede doar că măsurile pentru diminuarea impactului tipului de risc sunt: „restrângerea sau interzicerea circulației persoanelor și vehiculelor în locurile și, după caz, în intervalele orare stabilite”
- în baza art. 66 lit. b) se sancționează fapta prevăzută la art. 65 lit. q), adică „nerespectarea de către conducătorii instituțiilor sau operatorilor economici a condițiilor stabilite potrivit art. 5 alin. (3) lit. f), referitoare la desfășurarea activității acestor instituții sau operatori economici”, dar art. 5 alin. 3 lit. f) prevede doar că măsurile pentru diminuarea impactului tipului de risc sunt: „limitarea sau suspendarea pe durată determinată a activității unor instituții sau operatori economici”

De altfel, pentru astfel de cazuri nu au fost stabilite nici măcar în cuprinsul legii, în cadrul altor articole măsuri concrete, iar acolo unde au fost stabilite măsuri concrete (de ex. art. 65 lit. q Legea nr. 55/2020), simplul fapt că trimiterea nu se face la articolul respectiv, ci la acele „**descrieri**” de măsuri ce pot fi luate de autorități din sfera executivă o privează de caracterul de claritate și previzibilitate a legii (a se vedea art. 5 Legea nr. 55/2020), aspect interzis prin art. 1 alin. 5 Constituția României, inclusiv prin prisma faptului că se încalcă și disp. art. 50 alin. 1 și 2 Legea 24/2000, care prevăd următoarele:

„Art. 50: Trimiterea la alte acte normative

(1) În cazul în care o normă este complementară altei norme, pentru evitarea repetării în text a acelei norme se va face trimitere la articolul, respectiv la actul normativ care o conține. Nu poate fi făcută, de regulă, o trimitere la o altă normă de trimitere.

(2) Dacă norma la care se face trimitere este cuprinsă în alt act normativ, este obligatorie indicarea titlului acestuia, a numărului și a celorlalte elemente de identificare.”

În consecință, în cazul unei serii de articole lipsește dispoziția din componența structurii logico-juridice a normei, dar în cazul tuturor este afectată componenta sancțiunii, **dispozițiile art. 65 făcând trimitere la art. 5, care nu cuprinde decât o enumerare de măsuri ce pot fi luate în orice moment pe durata stării de alertă prin acte cu caracter normativ ulterioare aparținând puterii executive, fără a exista un element de stabilitate legislativă, fără a se preciza în concret în ce termen și cum vor fi implementate și aplicate acestea astfel încât cetățeanul nu își poate adapta conduita în consecință.**

Prin Decizia CCR nr. 51/16.02. 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.190 din 14 martie 2016, paragrafele 39-42, a statuat cu privire la obligația legiuitorului de a edicta norme clare, precise și previzibile. De asemenea, prin Decizia CCR nr. 363/7.05.2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.495 din 6 iulie 2015 (paragrafele 24 și 25), Curtea a statuat că, în ipoteza infracțiunilor, legiuitorul trebuie să indice în mod clar și neechivoc obiectul material al acestora în chiar cuprinsul normei legale sau acesta trebuie să poată fi identificat cu ușurință, prin trimiterea la un alt act normativ cu care textul incriminator se află în conexiune, în vederea stabilirii existenței/inexistenței infracțiunii. Principiul este în egală măsură aplicabil și în materie contravențională.

Tot prin Decizia CCR nr. 51/16.02. 2016 (paragraful 42), Curtea Constituțională a făcut referire la cerințele de calitate a legii, garanție a principiului legalității, reflectate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care, prin Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza Sissanis împotriva României (paragraful 66), a reținut că sintagma „prevăzută de lege” impune ca măsura incriminată să aibă un temei în dreptul intern și vizează, de asemenea, calitatea legii în cauză: aceasta trebuie să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale.

De asemenea, s-a statuat că nu se poate considera drept „lege” decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite cetățeanului să își controleze conduita; apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el trebuie să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă.

Tot astfel, prin Decizia CCR nr. 405/15.06.2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.517 din 8 iulie 2016, paragraful 45, Curtea a reținut că legea trebuie să definească în mod clar infracțiunile și pedepsele aplicabile (pentru identitate de rațiune, și contravențiile), această cerință fiind îndeplinită atunci când un justițiabil are posibilitatea de a cunoaște, din însuși textul normei juridice pertinente, la nevoie cu ajutorul interpretării acesteia de către instanțe, și în urma obținerii unei asistențe judiciare adecvate, care sunt actele și omisiunile ce pot angaja răspunderea sa penală și care este pedeapsa pe care o riscă în virtutea acestora [Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza Cantoni împotriva Franței, paragraful 29; Hotărârea din 22 iunie 2000, pronunțată în Cauza Coeme și alții împotriva Belgiei, paragraful 145; Hotărârea din 7 februarie 2002, pronunțată în Cauza E.K. împotriva Turciei, paragraful 51; Hotărârea din 29 martie 2006, pronunțată în Cauza Achour împotriva Franței, paragrafele 41 și 42; Hotărârea din 24 mai 2007, pronunțată în Cauza Dragotoniu și Militaru-Pidhorni împotriva României, paragrafele 33 și 34; Hotărârea din 12 februarie 2008, pronunțată în Cauza Kafkaris împotriva Ciprului, paragraful 140; Hotărârea din 20 ianuarie 2009, pronunțată în Cauza Sud Fondi SRL și alții împotriva Italiei, paragrafele 107 și 108; Hotărârea din 17 septembrie 2009, pronunțată în Cauza Scoppola împotriva Italiei(nr.2), paragrafele 93, 94

și 99; Hotărârea din 21 octombrie 2013, pronunțată în Cauza Del Rio Prada împotriva Spaniei, paragrafele 78, 79 și 91].

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că semnificația noțiunii de previzibilitate depinde într-o mare măsură de conținutul textului despre care este vorba și de domeniul pe care îl acoperă, precum și de numărul și de calitatea destinatarilor săi.

Principiul previzibilității legii nu se opune ideii ca persoana în cauză să fie determinată să recurgă la îndrumări clarificatoare pentru a putea evalua, într-o măsură rezonabilă în circumstanțele cauzei, consecințele ce ar putea rezulta dintr-o anumită faptă. Este, în special, cazul profesioniștilor, care sunt obligați să dea dovadă de o mare prudență în exercitarea profesiei lor, motiv pentru care se așteaptă din partea lor să acorde o atenție specială evaluării riscurilor pe care aceasta le prezintă [Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza Cantoni împotriva Franței, paragraful 35; Hotărârea din 24 mai 2007, pronunțată în Cauza Dragotoni și Militaru-Pidhorni împotriva României, paragraful 35; Hotărârea din 20 ianuarie 2009, pronunțată în Cauza Sud Fondi SRL și alții împotriva Italiei, paragraful 109].

Nu în ultimul rând, în cuprinsul Deciziei CCR 152/06.05.2020 se stabilesc următoarele:

*„134. În concluzie, Curtea constată că, întrucât prevederile de lege supuse controlului de constituționalitate impun o **obligație generală de a respecta un număr nedefinit de norme, cu dificultate identificabile, și stabilesc sancțiuni contravenționale, neincriminând fapte concrete, încalcă principiile legalității și proporționalității care guvernează dreptul contravențional. Așa fiind, Curtea constată că prevederile art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.1/1999, caracterizate printr-o tehnică legislativă deficitară, nu întrunesc exigențele de claritate, precizie și previzibilitate și sunt astfel incompatibile cu principiul fundamental privind respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor, prevăzut de art.1 alin.(5) din Constituție, precum și cu principiul restrângerii proporționale a drepturilor și libertăților fundamentale, prevăzut de art.53 alin.(2) din Constituție.***

135. Pentru aceleași argumente, Curtea reține că imprecizia textului de lege supus controlului de constituționalitate afectează, în consecință, și garanțiile constituționale care caracterizează dreptul la un proces echitabil, consacrat de art. 21 alin. (3) din Constituție, inclusiv componenta sa privind dreptul la apărare, drept fundamental prevăzut de art. 24 din Constituție. În acest sens, invocă jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului care a reținut, în esență, că nerespectarea garanțiilor fundamentale, care protejează presupuși autori ai unor fapte ilicite în fața posibilelor abuzuri ale autorităților desemnate să-i urmărească și să-i sancționeze, reprezintă un aspect ce trebuie examinat în temeiul art.6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (a se vedea, spre exemplu, Hotărârea din 4 octombrie 2007, pronunțată în Cauza Anghel împotriva României, paragraful 68).”

În drept, art. 29 Legea 47/1992 și articolele din Constituția României invocate în cuprinsul cererii.