

Nr. 17/17.05.2021

Către

Curtea Constituțională a României

Referitor dosar nr. 2357D/2020

Termen: 20.05.2021

DOMNULE PREȘEDINTE,

Subscrisa Coaliția pentru Apărarea Statului de Drept, asociație fără scop patrimonial, non-guvernamentală, cu sediul în București, str. Matei Voievod, nr. 27, sector 2, înregistrată în Registrul Special sub nr. 28/23.03.2021, CUI: 44037400, e-mail: asociatiaCASD@gmail.com, tel: 0743120002, reprezentată legal de Elena Radu, în calitate de președinte,

Depune următorul

MEMORIU/AMICUS CURIAE

I. Preambul

Subscrisa cunoaște faptul că din punct de vedere procedural nu are calitatea de intervenient (parte) în cadrul prezentei cauze. Din acest motiv precizăm faptul că prezenta opinie nu a fost formulată cu scopul de obține o calitate procesuală în cauză și vă solicităm să nu o calificați ca fiind o cerere de intervenție în interes accesoriu sau principală, în sensul art. 62 și 63 CPC.

Drept urmare, depunem prezentul *amicus curiae*, intervenție juridică distinctă de cea a intervenției și care este recunoscută ca atare de instanțele din sistemele de drept de tip *common law*, inclusiv de Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Prin *amicus curiae* se permite persoanelor calificate într-un anumit domeniu să participe la procedură, observațiile fiind de natură să sprijine soluționarea corectă a cauzei.

În jurisprudența Curții Constituționale, memoriile formulate în calitate de *amicus curiae* au fost primite, ele fiind examinate alături de cererile părților cauzei (spre exemplu: Decizia nr. 780 din 17 noiembrie 2015 – *amicus curiae* formulat de *Asoțiația Română pentru transparență*, Decizia nr. 308 din 28 martie 2012 - *amicus curiae* formulat de *Avocatul Poporului și Consiliul Director al Asociațiilor Procurorilor din România*, Decizia nr. 887 din 15 decembrie 2015 – *amicus curiae* formulat de *Comisia Europeană*, Decizia nr. 637 din 13 octombrie 2015 - *amicus curiae* formulat de *Sindicatul polițiștilor din România "Diamantul", Emil Florin Dincă, Armin Marian Gherman, Sindicatul Național al Polițiștilor și Vameșilor Pro Lex*; Decizia nr. 56 din 5 februarie 2014 - *amicus curiae* formulat de *Asociația pentru apărarea Drepturilor în România – Comitetul Helsinki*; Decizia nr. 462 din 17 septembrie 2014 - *amicus curiae* formulat de *Uniunea Națională a Barourilor din România*, Decizia nr. 283 din 21 mai 2014 - *amicus curiae* formulat de *Uniunea Națională a Practicienilor în Insolvență din România*, Decizia nr. 447 din 29 octombrie 2013 - *amicus curiae* formulat de *Asociația pentru apărarea Drepturilor în România – Comitetul Helsinki*; Decizia nr. 685 din 7 noiembrie 2018 - *amicus curiae* formulat de *Toni Neacșu, Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Romanian Community Coalition din Statele Unite ale Americii*), etc.

Astfel, am formulat prezenta opinie pentru a constitui o bază argumentată ce va sprijini instanța de contencios constituțional în adoptarea unei soluții asupra excepției de neconstituționalitate formulată de Silvia Uscov privind neconstituționalitate nr. 55/2020, cu analizarea chestiunilor învederate.

II. MOTIVE EXTRINSECI PRIVIND NECONSTITUȚIONALITATEA Legii nr. 55/2020

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

Autoarea excepției a invocat că Legea nr. 55/2020 este neconstituțională întrucât a fost adoptată fără solicitarea avizului Consiliului Economic și Social care, potrivit art. 1 alin. (3) și (5) raportat la art. 141 din Constituție și art. 2 din Legea nr. 248/2013 era obligatorie, întrucât actul normativ analizat reglementează restrângeri ale exercițiului unor drepturi și libertăți, precum și politici în domeniul sănătății.

În analiza acestei excepții, solicităm Curții Constituționale a României să aibă în vedere următoarele aspecte:

1. Răspunsul nr. 2/4881/28.04.2021 emis de **Camera Deputaților** potrivit căruia referitor la Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 *"în cadrul procedurii parlamentare la Camera Deputaților nu a fost solicitat și primit avizul Consiliului Economic și Social"* (anexa nr. 1);

2. Răspunsul nr. XXXV 2370/29.04.2021 emis de Senatul României potrivit căruia referitor la Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 *"Senatul, în cadrul procedurii legislative referitoare la legea menționată, nu a solicitat și nici nu a primit avizul Consiliului Economic și Social"* (anexa nr. 2);

3. **Expunerea de motive** a Proiectului de lege privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 care a devenit Legea nr. 55/2020 (încărcată în fișa acestui proiect de lege pe site-ul Camerei Deputaților: http://cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=18589) inițiat de Guvernul României, potrivit căreia la **Secțiunea a 6-a, pct.5 lit c) Informații privind avizarea de către Consiliul Economic și Social nu se face nicio mențiune** (anexa nr. 3). În aplicarea normelor constituționale de referință, Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative impune, prin art. 31 alin. (3), ca forma finală a instrumentelor de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative să facă referiri la avizul Consiliului Legislativ și, după caz, al altor autorități avizatoare, precum Consiliul Economic și Social. Însă, în cauză, avizul nu a fost solicitat.

4. Răspunsul nr. 3464/21.04.2021 emis de **Consiliului Economic și Social** potrivit căruia referitor la Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 *"proiectul acestui act normativ nu a fost înaintat către instituția noastră în vederea avizării"* (anexa nr. 4);

5. **Jurisprudența constantă a Curții Constituționale a României** potrivit căreia:

Art. 141 din Constituție se rezumă doar la consacrarea rolului Consiliului Economic și Social de organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului, iar pentru detalii privind domeniile de specialitate în care acesta este consultat, textul face trimitere la legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.

Norma constituțională, exprimând sintetic rolul pur consultativ pentru Parlament și Guvern al Consiliului Economic și Social, nu face niciun fel de referire expresă la obligația

inițiatorilor proiectelor de acte normative de a solicita avizul consultativ al Consiliului Economic și Social și nici cu privire la mecanismele de consultare a acestui organ consultativ, acestea fiind tratate în legea de organizare și funcționare a acestuia, la care Legea fundamentală face trimitere.

Curtea a reținut că nesolicitarea obligatorie a avizului consultativ al Consiliului Economic și Social nu poate avea drept consecință neconstituționalitatea actului normativ respectiv, **numai prin raportare la art. 141 din Constituție.**

Însă, **prin raportare la dispozițiile art. 1 alin. (3) și alin. (5) coroborate cu cele ale art. 141 din Constituție**, Curtea Constituțională a statuat că **este obligatorie solicitarea avizului Consiliului Economic și Social**, în cazul în care proiectul de lege vizează vreunul din domeniile de specialitate prevăzute de art. 2 alin. (2) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social.

În speță, **proiectul de lege privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19** (care a devenit Legea nr. 55/2020) conține norme care reglementează domeniile de specialitate ale Consiliului Economic și Social, respectiv **drepturile și libertățile cetățenești și politicile în domeniul sănătății.**

Astfel, dispozițiile art. 2 alin. (2) lit. g) și h) din Legea nr. 248/2013 prevăd obligația inițiatorilor de proiecte sau propuneri legislative de a solicita avizul Consiliului Economic și Social în cazul în care reglementările preconizate vizează domeniile de specialitate ale Consiliului.

În acest sens, se observă că legea criticată vizează două dintre aceste domenii, respectiv **drepturile și libertățile cetățenești și politicile în domeniul sănătății**. Prin urmare, era **obligatoriu să fi fost solicitat avizul Consiliului Economic și Social**, în sensul consultării acestuia, ca organ de specialitate consultativ al Parlamentului și al Guvernului, neavând relevanță dacă legiuitorul, în opera sa de legiferare, ar fi ținut sau nu seama de conținutul acestuia.

Or, în ceea ce privește Legea nr. 55/2020, un asemenea aviz nu a fost solicitat nici către Camera Deputaților, nici de către Senat și nici de către Guvern. Dovadă în acest sens stau: Răspunsul nr. 2/4881/28.04.2021 emis de Camera Deputaților, Răspunsul nr. XXXV 2370/29.04.2021 emis de Senatul României, Expunerea de motive a Proiectului de lege privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 care a devenit Legea nr. 55/2020 și **Răspunsul nr. 3464/21.04.2021 emis de Consiliul Economic**

și Social potrivit căruia "proiectul acestui act normativ nu a fost înaintat către instituția noastră în vederea avizării".

În lipsa solicitării avizului cu prilejul declanșării procedurii parlamentare de legiferare a actului normativ examinat, reiese că au fost nesocotite prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție. Ignorarea principiului constituțional al obligativității respectării legii în cursul procedurilor parlamentare de legiferare ar plasa legiuitorul pe o poziție privilegiată, interzisă de principiul constituțional al egalității, consacrat de art. 16 alin. (2) din Legea fundamentală, potrivit căruia „Nimeni nu este mai presus de lege.

Având în vedere dispozițiile constituționale și legale citate, **absența solicitării avizului** Consiliului Economic și Social **este de natură să susțină neconstituționalitatea extrinsecă a legii, în raport cu prevederile art. 1 alin. (3) și (5), coroborate cu cele ale art. 141 din Constituție.**

Curtea a mai subliniat, în jurisprudența sa, 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, inclusiv obținerea avizelor, cât și cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării.

În jurisprudența sa constantă, în cazuri ca cele din prezenta speță când nu s-a solicitat avizul Consiliului Economic și Social, Curtea a constatat că legea este neconstituțională, în integralitatea sa, ca urmare a constatării viciilor de neconstituționalitate de natură extrinsecă care determină neconstituționalitatea legii examinate, în ansamblul său.

Invocăm în acest sens cele statuate de Curtea Constituțională a României în următoarele decizii:

1. Decizia nr. 722 din 7 octombrie 2020 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, publicată în Monitorul Oficial nr. 1074 din 13 noiembrie 2020, parag. 67-85;

2. Decizia nr. 140 din 13 martie 2019 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2010 privind

contractele de credit pentru consumatori, publicată în Monitorul Oficial nr. 377 din 14 mai 2019, parag. 78-83;

3. Decizia nr. 141 din 13 martie 2019 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a prevederilor Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 51/1997 privind operațiunile de leasing și societățile de leasing, precum și pentru completarea art. 120 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 99/2006 privind instituțiile de credit și adecvarea capitalului publicată în Monitorul Oficial nr. 389 din 17 mai 2019, parag 90-91;

4. Decizia nr. 393 din 5 iunie 2019 cu privire la obiecțiile de neconstituționalitate referitoare la Legea privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate publicată în Monitorul Oficial nr. 581 din 16 iulie 2019, parag 84-88;

5. Decizia nr. 239 din 3 iunie 2020 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 publicată în MONITORUL OFICIAL nr. 649 din 23 iulie 2020, parag. 73;

6. Decizia nr. 139 din 13 martie 2019 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar publicată în Monitorul Oficial nr. 336 din 3 mai 2019, parag. 82-89;

7. Decizia nr. 681 din 6 noiembrie 2018 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind Codul administrativ al României publicată în Monitorul Oficial nr. 190 din 11 martie 2019, parag. 243-252;

8. Decizia nr. 29 din 29 ianuarie 2020 asupra obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane publicată în Monitorul Oficial nr. 128 din 19 februarie 2020, parag. 48-54.

Depun alăturat extrase cu paragrafele menționate din aceste decizii pronunțate de CCR (anexa nr. 5).

B. Încălcarea principiului bicameralismului – art. 1 alin. (2) și art. 75 din Constituția României

Autoarea excepției a invocat că Legea nr. 55/2020 este neconstituțională întrucât a fost adoptată cu încălcarea principiului bicameralismului, motivat printre altele de faptul că față de forma adoptată de către Senat, la Camera Deputaților au intervenit următoarele modificări:

- **au fost introduse art. 2 și 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 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 autoritățile din sfera executivă;
- **au fost introduse art. 6 și 7** care reglementează hotărârile.

Autoarea excepției a arătat că 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 art. 4.

Autoarea excepției a susținut că s-a creat de către Camera Deputaților un nou mecanism decât cel adoptat 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.

Autoarea excepției invocă că în urma pronunțării de către CCR a Deciziei nr. 457/25.06.2020 prin care s-a declarat neconstituțional art. 4 alin. (3) și (4) din Legea nr. 55/2020 a fost eliminat controlul parlamentar asupra restrângerii exercițiului unor drepturi și libertăți dispus prin hotărârea de guvern prin care se instituie sau se prelungește starea de alertă, aflându-ne în prezent în situația în care Guvernul poate adopta orice tip de măsuri folosindu-se de descrierile din art. 5 din Legea nr. 55/2020, ajungându-se la restrângerea

exercițiului oricărui drept neindividualizat ca atare nici măcar în hotărârea de Guvern, având în vedere că aceste drepturi a 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 fundamentale.

Totodată, invocă autoarea excepției că și în lipsa Deciziei CCR nr. 457/25.06.2020, exista o configurație total diferită a mecanismului prin care se restrângea exercițiului drepturilor și libertăților între cele două forme ale Senatului, respectiv ale Camerei Deputaților, în calitate de Cameră Decizională.

În analiza criticilor de neconstituționalitate extrinsecă privind încălcarea prevederilor art. 61 alin. (2) și ale art. 75 din Constituție, solicităm Curtii Constituționale a României să aibă în vedere, cu ocazia analizei parcursului legislativ al legii și compararea formelor pe care le-a avut de la momentul inițierii și până la momentul adoptării, pentru a identifica dacă sau realizat intervenții de natură să încalce principiul bicameralismului, și următoarele aspecte:

Potrivit fișei actului normativ de pe pagina de internet a Senatului¹, proiectul de lege a fost înregistrat la Senat, în calitate de Cameră de reflecție, iar la data de 11 mai 2020, inițiatorul proiectului fiind Guvernul României.

La Senat, proiectul de lege a primit, la data de 12.05.2020:

- aviz favorabil cu amendamente de la Comisia economică, industriei și servicii;
- aviz favorabil cu amendamente de la Comisia pentru sănătate publică;
- aviz nefavorabil de la Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital;
- aviz favorabil de la Comisia pentru administrație publică ;
- aviz favorabil cu amendamente de la Comisia pentru cultură și media.

Nu au fost primite avizele solicitate de la Comisia pentru învățământ, știință, tineret și sport, Comisia pentru muncă, familie și protecție socială și Comisia pentru transporturi și infrastructură.

Nu a fost solicitat avizul de la Comisia pentru drepturile omului.

La data de 12.05.2020, proiectul de lege a primit raport favorabil cu amendamente de la Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări².

Proiectul de lege a fost adoptat de Senat la data de 12.05.2020.

¹ https://senat.ro/legis/lista.aspx?nr_cls=L279&an_cls=2020#ListaDocumente

² <https://senat.ro/legis/PDF/2020/20L279CR.PDF>

Forma adoptată de Senat a fost transmisă spre dezbatere Camerei Deputaților, unde a fost înregistrată la data de 12 mai 2020.

Proiectul de lege nu a fost transmis niciunei comisii a Camerei Deputaților pentru a transmite aviz, fiind transmis numai Comisiei juridice, de disciplină și imunități pentru a întocmi raport.

La data de 13.05.2020, proiectul de lege a primit raport favorabil cu amendamente de la Comisia juridică, de disciplină și imunități³.

Proiectul de lege a fost adoptat de Camera Deputaților cu amendamente, la data de 13.05.2020.

La 13 mai 2020 propunerea legislativă a fost depusă la secretarul general al Camerei Deputaților, în vederea exercitării dreptului de sesizare asupra constituționalității legii, iar la data de 15 mai 2020 a fost trimisă Președintelui României, în vederea promulgării, fiind promulgat la data de 15 mai 2010 prin Decretul nr. 261/2020 și devenind Legea nr. 55/2020.

Potrivit jurisprudenței CCR, principiul bicameralismului se reflectă nu numai în dualismul instituțional din cadrul Parlamentului, care este format din Camera Deputaților și Senat, ci și în cel funcțional. În același timp, ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ al poporului român și de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a țării, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege/propunerea legislativă să fi fost dezbătut/ă și de către cealaltă Cameră.

În jurisprudența sa, Curtea a stabilit **două criterii esențiale** pentru a se determina cazurile în care, prin procedura parlamentară, se încalcă principiul bicameralismului, și anume:

- existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului;
- existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere.

Întrunirea celor două criterii este de natură a afecta principiul care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, din procesul legislativ, a primei Camere sesizate.

Stabilind limitele principiului bicameralismului, Curtea a apreciat că aplicarea acestui principiu nu poate avea ca efect deturnarea rolului de Cameră de reflecție al primei Camere sesizate, în sensul că aceasta ar fi Camera care ar fixa în mod definitiv conținutul proiectului de lege/propunerii legislative (și, practic, conținutul normativ al viitoarei legi), ceea ce ar avea

³ <http://cdep.ro/comisii/juridica/pdf/2020/rp251.pdf>

drept consecință faptul că cea de-a doua Cameră, Camera decizională, nu ar mai avea posibilitatea să modifice ori să completeze legea adoptată de Camera de reflecție, ci doar posibilitatea să o aprobe sau să o respingă. 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.

Bicameralismul nu înseamnă că ambele Camere trebuie să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice, astfel că în Camera decizională pot să existe abateri de la forma adoptată de Camera de reflecție, dar fără schimbarea obiectului esențial al proiectului de lege/propunerii legislative. A nega posibilitatea Camerei decizionale de a se îndepărta de la forma votată în Camera de reflecție ar însemna limitarea rolului său constituțional, iar caracterul decizional atașat acesteia ar deveni iluzoriu. S-ar ajunge astfel la un veritabil mimetism, în sensul că cea de-a doua Cameră s-ar identifica, în ceea ce privește activitatea sa legislativă, cu prima Cameră, neputându-se îndepărta în niciun fel de la soluțiile legislative pentru care a optat prima Cameră, ceea ce este contrar, până la urmă, chiar ideii de bicameralism. Prin urmare, nu se poate susține încălcarea principiului bicameralismului atât timp cât legea adoptată de Camera decizională se referă la aspectele principiale pe care le-a avut în vedere proiectul de lege/propunerea legislativă în forma sa însușită de Camera de reflecție. În acest sens, modificările aduse formei adoptate de Camera de reflecție trebuie să cuprindă o soluție legislativă care păstrează concepția de ansamblu a acesteia și să fie adaptate în mod corespunzător, prin stabilirea unei soluții legislative alternative/complementare care nu se abate de la forma adoptată de Camera de reflecție, în condițiile în care aceasta este mai cuprinzătoare sau mai bine articulată în cadrul ansamblului legii, cu realizarea anumitor coroborări inerente oricărei modificări.

Prevederile art. 75 alin. (3) din Constituție, folosind sintagma „decide definitiv” cu privire la Camera decizională, nu exclud, ci, dimpotrivă, presupun ca proiectul de lege/propunerea legislativă adoptat/ă de prima Cameră sesizată să fie dezbătut/ă în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Curtea a subliniat însă că, în acest caz, Camera decizională nu poate să modifice substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator.

Forma inițiatorului	Forma adoptată de Senat	Forma adoptată de Camera Deputaților
CAPITOLULI Dispoziții generale Art.1 - (1) Prezenta lege are ca obiect instituirea, pe durata stării de alertă declarate în condițiile	CAPITOLULI Dispoziții generale Art.1.- Prezenta lege are ca obiect instituirea, pe durata stării de alertă declarate în condițiile legii,	CAPITOLULI Dispoziții generale Art. 1. - Prezenta lege are ca obiect instituirea, pe durata stării de alertă declarate în condițiile legii, în

<p>legii, în vederea prevenirii și combaterii efectelor pandemiei de COVID-19, a unor 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.</p> <p>(2) Măsurile prevăzute de prezenta lege se pot aplica, după caz, și în cazul stării de alertă declarate în condițiile legii, pentru prevenirea și combaterea unor alte pandemii, epidemii sau epizootii.</p>	<p>în vederea prevenirii și combaterii efectelor pandemiei de COVID-19, a unor 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.</p>	<p>vederea prevenirii și combaterii efectelor pandemiei de COVID-19, a unor 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.</p> <p>(2) Măsurile restrictive de drepturi prevăzute în prezenta lege, precum și, după caz, cele de renunțare sau de relaxare a acestora se dispun cu respectarea principiului egalității de tratament juridic pentru situații identice sau comparabile.</p>
<p>Art.2 - Măsurile instituite de prezenta lege includ restrângeri temporare și, după caz, graduale, ale exercițiului liberei circulații, libertății întrunirilor, dreptului la muncă, libertății economice, dreptului la învățătură, dreptului la viață intimă, familială și privată, dreptului la grevă, precum și ale exercițiului altor drepturi și libertăți fundamentale.</p>	<p>Eliminată această formă</p>	<p>Art. 2. Starea de alertă reprezintă răspunsul la o situație de urgență de amploare și intensitate deosebite, determinată de unul sau mai multe tipuri de risc, constând într-un ansamblu de măsuri cu caracter temporar, proporționale cu nivelul de gravitate manifestat sau prognozat al acesteia și necesare pentru prevenirea și înlăturarea amenințărilor iminente la adresa vieții, sănătății persoanelor, mediului înconjurător, valorilor materiale și culturale importante ori a proprietății.</p>
		<p>Art. 3. - (1) Starea de alertă se declară la nivel local, județean sau național, atunci când analiza factorilor de risc 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.</p> <p>(2) Stare de alertă poate fi prelungită ori de câte ori analiza factorilor de risc indică necesitatea menținerii răspunsului amplificat pentru o perioadă de timp suplimentară, care nu poate fi mai mare de 30 de zile.</p> <p>(3) Starea de alertă încetează, înainte de împlinirea termenului pentru care a fost declarată ori prelungită, atunci când analiza</p>

		<p>factorilor de risc indică faptul că nu mai este necesară menținerea unui răspuns amplificat.</p> <p>(4) În aplicarea alin. (1) – (3) se analizează cumulativ următorii factori de risc:</p> <p>a) amploarea situației de urgență, respectiv manifestarea generalizată a tipului de risc la nivel local, județean sau național;</p> <p>b) intensitatea situației de urgență, respectiv viteza de evoluție, înregistrată sau prognozată, a fenomenelor distructive și gradul de perturbare a stării de normalitate;</p> <p>c) insuficiența și/sau inadecvarea capacităților de răspuns;</p> <p>d) densitatea demografică în zona afectată de tipul de risc;</p> <p>e) existența și gradul de dezvoltare a infrastructurii adecvate gestionării tipului de risc.</p>
	<p>Art.2.- (1) Starea de alertă se instituie de guvern prin hotărâre, la propunerea ministrului afacerilor interne și nu poate depăși 30 de zile. Starea de alertă poate fi prelungită, pentru motive temeinice, pentru cel mult 30 de zile, prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministrului afacerilor interne.</p> <p>(2) Starea de alertă se instituie pe întreg teritoriul țării sau doar pe teritoriul unor unități administrativ-teritoriale, după caz.</p> <p>(3) Când starea de alertă se instituie pe întreg teritoriul țării, măsura se supune încuviințării Parlamentului. Parlamentul se pronunță în ședință comună a Camerei Deputaților și Senatului, în termen de 5 zile de la data solicitării de încuviințare. Dacă Parlamentul respinge solicitarea de încuviințare, starea de alertă încetează de îndată. Dispozițiile prezentului alineat se aplică în mod corespunzător și în cazul prelungirii stării de alertă.</p>	<p>Art. 4. (1) Starea de alertă se instituie de Guvern prin hotărâre, la propunerea ministrului afacerilor interne și nu poate depăși 30 de zile. Starea de alertă poate fi prelungită, pentru motive temeinice, pentru cel mult 30 de zile, prin hotărâre a Guvernului la propunerea ministrului afacerilor interne.</p> <p>(2) Starea de alertă se instituie pe întreg teritoriul țării sau doar pe teritoriul unor unități administrativ-teritoriale, după caz.</p> <p>(3) Când starea de alertă se instituie pe cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de pe teritoriul țării, măsura se supune încuviințării Parlamentului. Parlamentul se pronunță în ședință comună a Camerei Deputaților și Senatului, în termen de 5 zile de la data solicitării de încuviințare. Dacă Parlamentul respinge solicitarea de încuviințare, starea de alertă încetează de îndată.</p> <p>(4) Parlamentul poate încuviința</p>

	<p>(4) Valabilitatea documentelor eliberate de instituțiile și autoritățile publice se menține pe toată perioada stării de alertă, precum și pentru o perioadă de 90 de zile de la încetarea acestei stări.</p> <p>(5) Prin excepție de la alin.(1), în cazul dovezilor înlocuitoare ale permiselor de conducere - cu drept de circulație, se menține numai valabilitatea celor emise în temeiul art.111 alin. (1) lit. b) sau alin.(4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.195/2002 privind circulația pe drumurile publice, cu modificările și completările ulterioare, pe toată perioada stării de alertă, precum și pentru o perioadă de 10 zile de la încetarea acestei stări. Pentru aceeași perioadă se menține și valabilitatea prelungirii dreptului de circulație dispusă de procuror sau de instanța de judecată potrivit art.111 alin. (6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, cu modificările și completările ulterioare."</p>	<p>măsura adoptată de Guvern integral sau cu modificări.</p> <p>(5) 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.</p> <p>(6) Prin excepție de la alin. (1), în cazul dovezilor înlocuitoare ale permiselor de conducere – cu drept de circulație, se menține numai valabilitatea celor emise în temeiul art. 111 alin. (1) lit.b), alin. (4) sau alin. (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, republicată, cu modificările și completările ulterioare, pe toată perioada stării de alertă, precum și pentru o perioadă de 10 zile de la încetarea acestei stări. Pentru aceeași perioadă se menține și valabilitatea prelungirii dreptului de circulație circulația pe drumurile publice, republicată, cu modificările și completările ulterioare, pe toată perioada stării de alertă, precum și pentru o perioadă de 10 zile de la încetarea acestei stări. Pentru aceeași perioadă se menține și valabilitatea prelungirii dreptului de circulație dispusă de procuror sau de instanța de judecată potrivit art. 111 alin. (6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, republicată, cu modificările și completările ulterioare.</p>
		<p>CAPITOLUL II Măsuri sectoriale SECȚIUNEA 1 Domeniul economic Art. 5. - (1) <u>Măsurile pentru creșterea capacități de răspuns</u> sunt: a) achiziționarea bunurilor și serviciilor de necesitate imediată în gestionarea situației de urgență pentru care a fost declarată starea de alertă, prin negocierea fără</p>

		<p>publicare prealabilă;</p> <p>b) suplimentarea, prin redistribuirea către zonele afectate, a tehnicii, echipamentelor și dispozitivelor necesare acțiunilor de răspuns;</p> <p>c) detașarea pe teritoriul național, în zonele afectate, a personalului care deține competențele adecvate gestionării situației de urgență, cu consimțământ;</p> <p>d) coordonarea operațională a unor servicii publice;</p> <p>e) adaptarea programului de lucru sau permanentizarea activității serviciilor de asistență socială;</p> <p>f) permanentizarea activității unor centre operative pentru situații de urgență cu activitate temporară.</p> <p>(2) Măsurile pentru asigurarea rezilienței comunităților sunt:</p> <p>a) evacuarea temporară a persoanelor și bunurilor din zona afectată sau posibil a fi afectată, b) acordarea de ajutoare de primă necesitate pentru persoanele și animalele afectate;</p> <p>c) efectuarea lucrărilor pentru modificarea de urgență a mediului înconjurător și infrastructurii, stabilite de forțele de intervenție pentru oprirea sau limitarea efectelor situației de urgență;</p> <p>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;</p> <p>(3) Măsurile pentru diminuarea impactului tipului de risc sunt:</p> <p>a) restrângerea sau interzicerea organizării și desfășurării unor mitinguri, demonstrații, procesiuni, concerte sau a altor tipuri de întruniri, în spații deschise, precum și a unor întruniri de natura activităților culturale, științifice, artistice, religioase, sportive sau de divertisment, în spații închise;</p> <p>b) restrângerea sau interzicerea</p>
--	--	--

		<p>circulației persoanelor și vehiculelor în locurile și, după caz, în intervalele orare stabilite;</p> <p>c) interzicerea ieșirii din zonele stabilite și, după caz, în intervalele orare stabilite sau instituirea carantinei asupra unor clădiri, localități sau zone geografice;</p> <p>d) restrângerea sau interzicerea efectuării de către operatori a transporturilor rutiere, feroviare, maritime, fluviale, aeriene sau cu metroul pe rutele și, după caz, în intervalele orare stabilite;</p> <p>e) închiderea temporară a unor puncte de trecere a frontierei de stat,</p> <p>1) limitarea sau suspendarea pe durată determinată a activității unor instituții sau operatori economici;</p> <p>g) participarea cetățenilor și a operatorilor economici la unele activități în folosul comunităților locale.</p>
		<p>Art. 6. Hotărârile prin care se declară ori se prelungește starea de alertă, precum și cele prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă cuprind:</p> <p>a) baza legală;</p> <p>b) perioada stării de alertă;</p> <p>c) măsuri 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;</p> <p>d) instituțiile și autoritățile publice care pun în aplicare sau urmăresc respectarea aplicării măsurilor, după caz.</p>
		<p>Art. 7. Măsurile aplicate pe durata stării de alertă se reevaluează în cazul instituirii stării de urgență potrivit art. 93 din Constituția României, republicată, în baza analizei factorilor de risc prevăzuți la art. 2.</p>
Art. 61 - (1) Nerespectarea	Eliminat	Au fost introduse 3 articole noi 60-

<p>prevederilor art. 16 constituie contravenție și se sancționează cu amendă de la 1.000 lei la 5.000 lei. (2) Constatarea contravenției și aplicarea sancțiunii prevăzute la alin. (1) se face de către inspectorii de muncă.</p>		<p>62 (actualmente 65-67) prin care s-au stabilit care sunt faptele care constituie contravenții (raportându-se la dispozițiile art. 5 nou introdus), sancțiunile aferente fiecărei fapte și persoanele abilitate să constate săvârșirea faptelor contravenționale și să aplice sancțiunile.</p>
--	--	---

Din analiza comparată a documentelor privind inițierea și desfășurarea procesului legislativ în cauză, respectiv a proiectului de lege depus de Guvern, a formei adoptate de Senat, ca primă Cameră sesizată, și a celei adoptate de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, se poate constata că există deosebiri majore de conținut între forma inițiatorului, a primei Camere sesizate și forma adoptată de cea de-a doua Cameră, pe de altă parte. Astfel:

a) proiectul de lege, în forma inițiatorului, a avut în vedere, în contextul situației de criză generată de pandemia COVID-1, restrângerea exercițiului unor libertăți și drepturi fundamentale, în conformitate cu prevederile art. 53 din Constituția României, prin lege prin adoptarea de către Parlamentul României, prin lege, a unor măsuri restrictive, cu caracter esențialmente temporar, și, după caz gradual, proporționale cu nivelul de gravitate manifestat sau prognozat 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 drepturilor sau libertăților fundamentale (pag. 1-2 din Expunerea de motive). Conform Expunerii de motive, inițiatorul a prevăzut în mod expres drepturile și libertățile fundamentale al cărui exercițiu urma a fi restrâns, precum și măsurile restritve de drepturi. Astfel, la pag. 6 din Expunerea de motive, inițiatorul proiectului de lege, reiterând faptul că potrivit art. 53 alin. (1) din Constituție, a apreciat că ***"actul normativ care restrânge/afectează drepturi și libertăți fundamentale ale cetățenilor sau instituții fundamentale ale statului ... în actualul cadru constituțional, un atare act nu poate fi decât o lege, ca act formal al Parlamentului, adoptată cu respectarea dispozițiilor art.73 alin.(3) lit.g) din Constituție, în regim de lege organică"*** și a indicat în mod expres drepturile și libertățile fundamentale al cărui exercițiu intenționa să fie restrâns ***"dreptul la libera circulație, dreptul la muncă, dreptul la învățatura, accesul la cultura, dreptul la ocrotirea sanataii, libertatea intrunirilor, dreptul la asociere, libertatea economica"***.

În continuare, în Expunerea de motive, inițiatorul a prezentat pe scurt măsurile restrictive de drepturi și libertăți fundamentale care se regăseau prevăzute în mod expres în **Capitolul Măsuri sectoriale**, cumulate pe domenii, în cadrul secțiunilor din proiectul de lege. Astfel, spre exemplu, la pag. 8 se prevede **obligativitatea purtării măștii de protecție** și a

efectuării triajului epidemiologic **pentru angajați** (prevăzute în proiectul de lege la art. 4 alin. 3 și la art. 8); la pag. 9 se prevede *”măsura suspendării activităților didactice ce impun prezența fizică a ante preșcolarilor, preșcolarilor, elevilor și studenților în unitățile și instituțiile de învățământ. Unitățile de învățământ preuniversitar vor organiza, în măsura posibilităților, desfășurarea de activități din planurile de învățământ, în format online. Derularea acestor activități, precum și modul de recuperare a elementelor care nu pot fi parcurse în această perioadă se vor stabili de către Ministerul Educației și Cercetării. Aceste măsuri vor fi valabile până la eliminarea restricțiilor privind adunările publice de către autoritățile de resort.”* (prevăzute în proiectul de lege la art. 33 și 34); la pag. 10 măsuri care puteau fi luate în domeniul cultural (prevăzute la art. 39 din proiectul de lege); etc.

b) **în forma adoptată de Senat**, probabil considerând Senatul, în mod eronat, că ar fi aplicabil și în starea de alertă un mecanism de restrângere a drepturilor și libertăților fundamentale similar celui statuat de CCR, prin Decizia nr. 152/06.05.2020 de admiterea excepției de neconstituționalitate a art. 14 lit. c¹)-f) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, a fi aplicabil în starea de urgență, a modificat **art. 2 din forma inițiatorului (eliminând drepturile și libertățile al cărui exercițiu poate fi restrâns în starea de alertă)** prevăzând că Guvernul emite o hotărâre de instituirea stării de alertă pentru întreg teritoriul țării, hotărârea care va fi supusă încuviințării Parlamentului, iar starea de alertă poate fi prelungită menținându-se obligația încuviințării de către Parlament. **Practic, Senatul a avut în vedere că va efectua controlul de constituționalitate al restrângerii exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale (dacă corespunde sau nu dispozițiilor art. 53 din Constituție) la o dată ulterioară adoptării și promulgării legii, respectiv la data încuviințării de către Parlament a hotărârii Guvernului.**

c) **în forma adoptată de Camera Deputaților**, această cameră a introdus noi articole, respectiv art. 2, art.3, art. 5, art. 6 și art. 7, a modificat forma art. 2 alin. 3 (devenit art. 4) în sensul că numai dacă se instituie starea de alertă pe cel puțin jumătate din unitățile administrativ - teritoriale de pe teritoriul țării măsura se supune încuviințării Parlamentului și a introdus un nou alin. La art. 2 (devenit art. 4) potrivit căruia Parlamentul poate încuviința măsura adoptată de Guvern integral sau cu modificări.

Articolul 5 introdus de Camera Deputaților conține o listă de măsuri cu caracter general grupate pe trei categorii (măsuri 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), iar **art. 6** introdus de Camera Deputaților prevede, la lit. c), că hotărârea Guvernului trebuie să cuprindă printre altele cele 3 categorii de măsuri prevăzute de art. 5 (măsuri 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).

Prin această modalitate de legiferare s-a ajuns la situația în care Guvernul, întemeindu-și hotărârea pe una dintre literele prevăzute la art. 5 să poată dispune orice măsură (chiar dacă nu se regăsea în art. 8-44 din forma adoptată de Camera Deputaților) și să restrângă exercițiul oricărui drept sau libertăți fundamentale.

Spre exemplificare, în speța în care a fost invocată excepția de neconstituționalitate care face obiectul prezentei cauze, invocând dispozițiile **art. 5 alin. 2 lit. d)** din Legea nr. 55/2020 (măsură de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor, inclusiv instituirea carantinei sau a izolării la domiciliu), prin art. 3 și 4 din Anexa nr. 2 la **HG nr. 856/14.10.2020**⁴ a introdus obligativitatea purtării măștii de protecție în spațiile publice **deschise**, în condițiile în care **art. 13 lit. a) din Legea nr. 55/2020** (în forma în vigoare la data de 14.10.2020) prevedea numai obligativitatea purtării măștii de protecție în spațiile publice **închise**:

4 În cuprinsul art. 3 și 4 al Anexei nr. 2 din HG nr. 856/2020 se prevede obligativitatea purtării măștii de protecție în spațiile publice **deschise**:

"Articolul 3

(1) 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, prezente în spațiile publice deschise, cum ar fi piețele, târgurile, zonele de așteptare (stații de autobuz, persoane și altele asemenea), faleza, zonele în care se desfășoară serbări publice sau pelerinaje, exteriorul obiectivelor turistice, zonele pietonale comerciale și în proximitatea instituțiilor de învățământ până la o distanță de 50 m de intrarea în perimetrul școlii în județele/localitățile unde incidența cumulată a cazurilor în ultimele 14 zile este mai mică sau egală cu 3/1.000 de locuitori.**

(2) 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.**

(3) Administratorii/Proprietarii spațiilor publice deschise stabilite potrivit alin. (1) afișează la loc vizibil informații privind obligativitatea purtării măștii de protecție în spațiile respective, la solicitarea comitetului județean/al municipiului București pentru situații de urgență."

"Articolul 4

(1) **Constatarea încadrării în limitele de incidență cumulată a cazurilor pe ultimele 14 zile în vederea punerii în aplicare a măsurilor stabilite în prezenta hotărâre se realizează în maximum 48 de ore de la atingerea acestora prin hotărâre a comitetului județean/al municipiului București pentru situații de urgență pe baza analizelor prezentate de direcțiile de sănătate publică județene, respectiv a municipiului București, iar măsurile se aplică pentru o perioadă de 14 zile, urmând a fi reevaluate la finalul acesteia.**

(2) Direcțiile de sănătate publică județene, respectiv a municipiului București calculează zilnic, pentru fiecare localitate din zona de competență, incidența cumulată a cazurilor pentru ultimele 14 zile și prezintă comitetului județean/al municipiului București pentru situații de urgență, analiza rezultată în cel mult 24 de ore de la data constatării atingerii limitelor stabilite în prezenta hotărâre.

"Pe durata stării de alertă, prin ordin comun al ministrului sănătății și ministrului afacerilor interne se poate institui:

*a) **obligativitatea purtării măștii de protecție în spațiile publice închise, spațiile comerciale, mijloacele de transport în comun și la locul de muncă.**"*

Se poate observa astfel că în urma introducerii de către Camera Deputaților a art. 5 și art. 6, pe de o parte, au fost introduse măsuri care nu au fost avute în vedere nici de către inițiator și nici de către Senat, majoritatea fiind măsuri restrictive de drepturi și libertăți fundamentale, iar pe de altă parte să se poată reduce exercițiul libertăților și drepturilor fundamentale care nu au fost avute în vedere nici de inițiator (raportat la Expunerea de motive) și nici de Senat, respectiv: dreptul la libertatea fundamentală (instituirea carantinei și izolării la domiciliu), dreptul la libertatea religioasă, dreptul la libertatea de circulație pe timp pe noapte și orice alt drept dacă se invocă prima teză a art. 5 alin. (2) lit. d).

Prin modificările și completările pe care Camera Deputaților le-a adus propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată, referindu-se la ipoteze normative neavute în vedere nici de inițiator și nici de prima cameră, s-a ajuns în situația în care Guvernul poate să legifereze în materia restrângerii drepturilor și libertăților fundamentale, Parlamentul fiind lipsit de atribuțiile sale constituționale de singură autoritate legiuitoare care poate dispune restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale, în condițiile art. 53 din Constituție.

Astfel, modificările și completările adoptate de Camera Deputaților - Cameră decizională – depășesc materia propusă de inițiator, respectiv aceea de restrângere a drepturilor și libertăților fundamentale, trecând în sfera materiei de drept constituțional.

(3) Calculul zilnic prevăzut la alin. (2) se realizează prin raportare la cifra reprezentând suma persoanelor cu domiciliul sau reședința în localitatea de referință, comunicată comitetului județean/al municipiului București pentru situații de urgență de către Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, prin structurile teritoriale județene, în prima zi lucrătoare a săptămânii, la ora 16,00. Cifra comunicată de către Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date prin structurile teritoriale județene este utilizată ca referință pentru întreaga perioadă de timp până la furnizarea unui nou set de date actualizate.

(4) La stabilirea incidenței la 1.000 de locuitori în ultimele 14 zile nu se iau în considerare focarele din centrele rezidențiale de îngrijire și asistență a persoanelor vârstnice, centrele rezidențiale pentru copii și adulți, cu și fără dizabilități, precum și pentru alte categorii vulnerabile, inclusiv căminele, internatele și spitalele."

Drept urmare, între cele două forme ale legii adoptate, există o diferență majoră de conținut.

Este adevărat că, așa cum rezultă din jurisprudența Curții, Camera decizională poate aduce modificări și completări legii supuse adoptării, atât timp cât legea adoptată de Camera decizională se referă la aspectele principiale pe care le-a avut în vedere propunerea/proiectul de lege în forma sa astfel cum a fost modificată de Camera de reflecție. În cazul de față însă, **modificările și completările aduse de Camera Deputaților nu păstrează concepția de ansamblu a acesteia.**

Potrivit jurisprudenței constante a CCR, principiul bicameralismului este respectat atunci când ambele Camere ale Parlamentului au dezbătut și s-au exprimat cu privire la același conținut și la aceeași formă ale inițiativei legislative și că legea trebuie să fie rezultanta manifestării de voință concordante a ambelor Camere ale Parlamentului. Dacă forma finală a legii, în redactarea adoptată de Camera decizională, se îndepărtează în mod substanțial de forma adoptată de Camera de reflecție, aceasta echivalează practic cu excluderea primei Camere de la procesul de legiferare și înseamnă încălcarea principiului bicameralismului.

Or, în prezenta cauză, Camera decizională a adoptat propunerea legislativă într-o redactare fundamental diferită, față de conținutul inițial al propunerii, iar soluția legislativă nu a făcut obiectul dezbaterii în plenum Senatului, ca primă Cameră sesizată. Astfel, rezultatul final al proiectului de lege nu a mai fost restrângerea drepturilor și libertăților fundamentale, în contextul pandemiei COVID 19, printr-o lege ca act formal al Parlamentului, ci prin hotărâre de Guvern care nu are putere de lege, fiind act pentru organizarea executării legilor.

În Concluzie, Camera Deputaților s-a constituit ca unic legiuitor, cu încălcarea prevederilor constituționale care consacră principiul bicameralismului. Mai mult, configurația actului normativ adoptat de Senat este semnificativ diferită de cea supusă dezbaterii Camerei Deputaților, iar acest fapt nu rezultă dintr-o simplă restructurare a materiei, ci din adoptarea unor reglementări noi, care nu au legătură și nu derivă din reglementarea inițială.

Invocăm în acest sens cele statuate de Curtea Constituțională a României în următoarele decizii:

1. Decizia nr. 1.039 din 5 decembrie 2012 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor Legii nr. 299/2011 pentru abrogarea alin. (2) al art. 21 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 și ale art. 21 alin. (2) teza întâi din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 publicată în Monitorul Oficial nr. 61 din 29 ianuarie 2013.

2. Decizia nr. 323 din 10 iunie 2020 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul educației publicată în Monitorul Oficial nr. 836 din 11 septembrie 2020, parag. 30-37;

3. Decizia nr. 561 din 18 septembrie 2018 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal publicată în MONITORUL OFICIAL nr. 922 din 1 noiembrie 2018;

4. Decizia nr. 312 din 9 mai 2018 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 85/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura, publicată în Monitorul Oficial nr. 581 din 9 iulie 2018, parag. 44-53;

5. Decizia nr. 377 din 31 mai 2017 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a prevederilor Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 95/2016 pentru prorogarea unor termene, precum și pentru instituirea unor măsuri necesare pregătirii punerii în aplicare a unor dispoziții din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă publicată în MONITORUL OFICIAL nr. 586 din 21 iulie 2017, parag. 42-50;

Depun alăturat extrase cu paragrafele menționate din aceste decizii pronunțate de CCR (anexa nr. 6).

II. MOTIVE INTRINSECI PRIVIND NECONSTITUȚIONALITATEA art. 5, art. 65 și art. 66 ale Legii nr. 55/2020

În analiza motivelor intrinsece de neconstituționalitate invocate de către autoarea excepției, solicităm Curtii Constituționale a României să aibă în vedere și următoarele aspecte:

Folosind în mod inadecvat tehnica legislativă a normei de trimitere către o normă care, la rândul său, poate fi prevăzută de alte acte normative, în mod vag identificate, legiuitorul a edictat dispoziții legale care sunt incapabile să își realizeze scopul pentru care au fost instituite.

Astfel, art. 65 care stabilește faptele contravenționale, face trimitere la art. 5 care prevede la modul general tipuri de măsuri care se pot lua în starea de alertă, fără să prevadă și condițiile concrete în care acestea se aplică și nici organele care le aplică.

Actele normative conexe nu sunt definite nicăieri și nu pot fi identificate cu ușurință de destinatarii normei care, prin generalitatea normei reprezintă întreaga populație a țării.

Emitenții actelor administrative cu caracter normativ nu pot nici ei să fie identificați cu ușurință.

Astfel, având în vedere dispozițiile art. 72 alin (1) din Legea nr. 55/2020 potrivit cărora dispozițiile acestei legi se completează cu reglementările de drept comun aplicabile în materie, în măsura în care acestea din urmă nu contravin prevederilor Legii nr. 55/2020, s-a interpretat că Legea nr. 55/2020 se completează cu dispozițiile OUG nr. 2021 și drept urmare Comitetele județene pentru situații de urgență sau Comitetul Municipiului București pentru situații de urgență pot să emită acte administrative cu caracter normativ pentru punerea în aplicare a măsurilor prevăzute de Legea nr. 55/2020.

Totodată, ca urmare a dispozițiilor art. 72 alin. (2) din Legea nr. 55/2020 care prevăd că pentru starea de alertă instituită pentru prevenirea și combaterea unei pandemii COVID-19 nu sunt aplicabile dispozițiile art. 42 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, s-a interpretat că Hotărârile CNSSU și Hotărârile comitetelor județene/ Municipiului București pentru situații de urgență nu trebuie să fie publicate în Monitorul Oficial și sunt valabile și în lipsa publicării.

Toate acestea au generat, pe de o parte, punerea în imposibilitate a destinatarului normei de a cunoaște norma aplicabilă, iar pe de altă parte și acte administrative normative emise de organe diferite care reglementau aceeași măsură și care intrau în conflict.

Spre exemplu: erau aplicabile în același timp în același timp, atât o hotărâre de Guvern care impunea obligativitatea purtării măștii de protecție în spațiile publice deschise (HG nr. 856/2020), cât și o hotărâre a CNSU care prevedea că *"În localitățile sau județele în care portul măștii de protecție este obligatoriu în spațiile deschise, este permisă înlăturarea acesteia pentru perioade scurte de timp în vederea fumatului, consumului de produse alimentare sau băuturi în afara teraselor, cât și pentru desfășurarea activităților sportive individuale sau altor asemenea activități, doar dacă persoanele sunt în afara zonelor de trafic pietonal și la minim 2 metri față de alte persoane."* (Hotărârea CNSU nr. 50/26.10.2010 - art 3)

Un alt exemplu: Prin HG nr. 550 din 14.05.2021 de modificare a HG nr. 531 din 10.05.2021 s-a prevăzut că se poate institui obligativitatea purtării măștii de protecție, astfel încât să acopere nasul și gura:

1. în condițiile stabilite prin ordinul comun al ministrului sănătății și al ministrului afacerilor interne: în spațiile publice, piețe, târguri, bălciuri, talciocuri, stații pentru transportul în comun, spațiile comerciale, mijloacele de transport în comun și la locul de muncă;
2. prin hotărâre a comitetului județean/al municipiului București pentru situații de urgență: în alte zone cu potențial de aglomerare.

Prin Ordinul comun Ministrului Sănătății și Ministrului Afacerilor Interne nr. 699/67 din 14 mai 2021 potrivit căruia: "Începând cu data de 15.05.2021 se instituie obligativitatea purtării măștii de protecție în spațiile publice închise, mijloacele de transport în comun, la locul de muncă, spații comerciale, precum și în spații publice deschise, cum ar fi, fără a se limita la acestea, piețe, târguri, bălciuri, talciocuri, spațiile comerciale, stații pentru transportul în comun, precum și în alte zone cu potențial de aglomerare stabilite prin hotărâre a comitetului județean/al municipiului București pentru situații de urgență."

Cum comitetele pentru situații de urgență pot să impună obligativitatea purtării măștii și în alte zone cu potențial de aglomerare printr-o hotărâre care nu se publică în Monitorul Oficial, cetățenii nu pot să știe cu certitudine care sunt toate zonele publice deschise unde este obligatorie purtarea măștii de protecție.

Totodată, au fost perioade în care unele dintre măsurile prevăzute la art. 5 puteau fi dispuse de comitetele județene pentru situații de urgență în funcție de incidența cumulată a cazurilor pe ultimele 14 zile la mia de locuitori. Cetățenii puteau să aibă cunoștință de noile măsuri numai dacă aveau acces la internet și știau care este site-ul unde se publică respectiva hotărâre a comitetului județean pentru situații de urgență.

Aceeași a fost situația și în privința măsurilor instituite prin HG nr. 432/08.04.2021, de ex, prin care circulația era interzisă și magazinele alimentare se închideau după o anumită oră, în funcție de incidența cumulată a cazurilor. Cum actualizările zilnice ale ratelor se comunicau oficial la ora 13.00, până la ora respectivă nu cunoșteați ce măsuri se vor aplica în ziua respectivă.

În condițiile în care fiecare hotărâre de Guvern a avut aplicabilitate pe 30 zile, în toate hotărârile de Guvern s-a prevăzut că actele emise pentru punerea în executare a hotărârii de guvern pentru instituire stării de alertă și a hotărârilor de Guvern de prelungire a stării de alertă anterioare își mențin valabilitatea în condițiile în care dispozițiile lor nu contravin dispozițiilor noii hotărâri. Spre exemplificare: dispozițiile art 5 din HG nr. 531 din 10 mai 2021: " *Actele emise pentru punerea în executare a Hotărârii Guvernului nr. 394/2020, aprobată cu modificări și completări prin Hotărârea Parlamentului României nr. 5/2020, cu modificările și completările ulterioare, a Hotărârii Guvernului nr. 476/2020, cu modificările și completările ulterioare, a Hotărârii Guvernului nr. 553/2020, cu modificările și completările ulterioare, a Hotărârii Guvernului nr. 668/2020, cu modificările și completările ulterioare, a Hotărârii Guvernului nr. 782/2020, cu modificările și completările ulterioare, a Hotărârii Guvernului nr. 856/2020, cu modificările și completările ulterioare, a Hotărârii Guvernului nr. 967/2020, cu*

modificările și completările ulterioare, a Hotărârii Guvernului nr. 1.065/2020, a Hotărârii Guvernului nr. 3/2021, a Hotărârii Guvernului nr. 35/2021, a Hotărârii Guvernului nr. 293/2021, cu modificările și completările ulterioare, și a Hotărârii Guvernului nr. 432/2021 își mențin aplicabilitatea în măsura în care dispozițiile acestora nu contravin măsurilor stabilite în anexele nr. 1-3 la prezenta hotărâre.”

În concluzie, solicităm Curții să constate că 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, sunt caracterizate printr-o tehnică legislativă deficitară, motiv pentru care 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.

Atașăm Anexele nr. 1-6 despre care am făcut vorbire în prezentul amicus curiae.

Cu stima,

Coaliția pentru Apărarea Statului de Drept
Președinte Elena Radu