



ROMÂNIA
Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro

Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

Serviciul contencios constituțional, recurs în interesul legii, contencios administrativ și juridic, analiză acte normative, relații externe și comunicare

Stimată doamnă/Stimate domn,

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
ÎNTRIRE NR. 23266/ 3 FEB. 2021

Instituția Avocatul Poporului a primit mai multe petiții cu conținut similar, fiind reclamate următoarele aspecte:

a) prevederile art. 65 lit. h) și art. 5 alin. (2) lit. d) din Legea nr. 55/2020¹, în baza cărora autoritățile competente ar aplica amenzi pentru nepurtarea măștii de protecție, nu respectă jurisprudența Curții Constituționale. În acest sens, se arată că „*măsurile de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor*”, reglementate în art. 5 din Legea nr. 55/2020, nu cuprind și obligativitatea purtării măștii de protecție, stabilită prin art. 13 din același act normativ, aspect ce vine în contradicție cu **Decizia nr. 457/2020** a Curții Constituționale, care la paragraful 14 a reținut că „*Or, pentru respectarea principiului legalității, legiuitorul trebuie să indice în mod clar și neechivoc obiectul material al contravenției în cuprinsul normei legale sau acesta să poată fi identificat cu ușurință prin trimiterea, fie la o dispoziție legală din cuprinsul legii, fie la un alt act normativ de rang egal cu care textul sancționator se află în conexiune, în vederea stabilirii existenței contravenției*”.

b) Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 192/2020 ar restrânge drepturi, și anume „*dreptul de exprimare liberă și imagine proprie, prin purtarea măștii care acoperă nasul și gura*”, or, „*potrivit Deciziilor nr. 457/2020 și nr. 156/2020, restrângerea drepturilor se poate realiza doar prin lege*”.

c) se solicită sesizarea Curții Constituționale cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 2 și art. 4 din Legea nr. 55/2020. În susținerea acestui demers, se precizează că *starea de alertă, astfel cum este definită în art. 2 din Legea nr. 55/2020, se bazează pe aceleași premise ca starea de urgență, motiv pentru care Guvernul nu poate emite hotărâri prin care să fie restrânse drepturi și libertăți.*

d) Din parcurgerea petițiilor adresate Avocatului Poporului, rezultă că sunt aduse în discuție și aspecte legate de modul în care se realizează diagnosticarea persoanelor de COVID-19, prin testul RT-PCR, care nu reprezintă veritabile critici de neconstituționalitate.

Precizări

a) În privința paragrafului indicat în petiții, cuprins în **Decizia nr. 457/2020**, precizăm că acesta este un extras din motivarea excepției de neconstituționalitate a Avocatului Poporului. Expunerea respectivă s-a realizat în contextul în care Avocatul Poporului a apreciat că textele de lege criticate [**art. 65 lit. s), ș), art. 66 lit. a), b) și c) și art. 67 alin. (2) lit. b) din**

¹ Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19

Legea nr. 55/2020] sunt imposibil de aplicat în practică, deoarece fie **se sancționează contravenții al căror conținut constitutiv nu este clar**, de exemplu, *(ș) împiedicarea de către orice persoană fizică a efectuării lucrărilor pentru demolarea parțială sau totală a unor construcții, instalații sau amenajări, mutarea/dezmembrarea unor bunuri/mijloace mobile ori pentru inundarea controlată a unor terenuri, culturi, plantații sau păduri, stabilite potrivit art. 5 alin. (4) lit. h)*, fie **nu stabileau cu claritate personalul desemnat pentru constatarea contravenției**.

La rândul ei, **Curtea Constituțională**, prin **Decizia nr. 457/2020**, cu unanimitate de voturi, a constatat că *«Într-adevăr, art. 5 din Legea nr. 55/2020 are un număr de 3 alineate. Întrucât nu există alineatul 4 al art. 5 din lege, nu se poate determina care sunt instituțiile și autoritățile publice „desemnate potrivit art. 5 alin. (4) lit. g)”, la care se referă art. 65 lit. s), și nici lucrările pentru demolarea parțială sau totală a unor construcții, instalații sau amenajări, mutarea/dezmembrarea unor bunuri/mijloace mobile ori pentru inundarea controlată a unor terenuri, culturi, plantații sau păduri „stabilite potrivit art. 5 alin. (4) lit. h)”, la care se referă art. 65 lit. ș), pentru a stabili elementele constitutive ale contravențiilor la care se referă aceste texte legale. Această imprecizie afectează, în mod corespunzător, și prevederile care trimit la art. 65 lit. s) și ș) din lege, respectiv art. 66 lit. a) și b) și art. 67 alin. (2) lit. b), criticate, de asemenea. Tot astfel, întrucât nu există lit. t) a art. 65, dispozițiile art. 66 lit. c) și ale art. 67 alin. (2) lit. b), care trimit la lit. t) a art. 65, inexistente, sunt, practic, fără obiect». Drept consecință, instanța de contencios constituțional a statuat că „art. 65 lit. s) și ș), art. 66 lit. a), b) și c) în ceea ce privește trimiterile la art. 65 lit. s), ș) și t) și art. 67 alin. (2) lit. b) în ceea ce privește trimiterile la art. 65 lit. s), ș) și t) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 sunt neconstituționale”.*

După cum se poate observa, atât **Avocatul Poporului**, prin criticile de neconstituționalitate enunțate în sesizarea sa, cât și **Curtea Constituțională**, în decizia menționată, **nu fac referire și nu aduc în discuție prevederile legale care reglementează purtarea măștii de protecție sau sancționarea nerespectării purtării acesteia, ci se referă strict la norme legale care fie nu aveau corespondent în alte texte legale din cuprinsul legii, fie sancționau contravenții al căror conținut constitutiv nu era clar.**

Or, **normele legale criticate în petiții au corespondent**, deoarece potrivit **art. 65 lit. h) din Legea nr. 55/2020** *„Constituie contravenții, în măsura în care nu sunt săvârșite în astfel de condiții încât să fie considerate potrivit legii penale infracțiuni, următoarele fapte săvârșite pe durata stării de alertă: (...) h) 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)”.*

În privința aplicării de către autoritățile competente a unor anumite reglementări pentru nepurtarea măștii de protecție, menționăm că în momentul în care există îndoieli asupra actului normativ incident într-o anumită situație, **modul de interpretare și aplicare a legii aparține exclusiv instanței de judecată**. Nu trebuie exclus faptul că, în unele situații, legislația se impune a fi corelată cu alte dispoziții legale, dar, într-un astfel de context, analiza chestiunilor de drept sesizate impune aplicarea regulilor interpretative (logico-gramaticală, respectiv sistematică) a unor principii constituționale (principiul neretroactivității legii) și procedurale (principiul disponibilității), precum și a normelor de aplicare în timp a legii. Însă, după cum am precizat deja, **toate aceste aspecte sunt tranșate de către instanța de judecată într-un cadru procesual**.

Interpretarea legilor este operațiunea rațională, indispensabilă în procesul aplicării și respectării acestora, având ca scop clarificarea înțelesului normelor juridice sau a câmpului lor de aplicare (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 1560/2010 a Curții Constituționale), iar, în

procesul de soluționare a cauzelor cu care au fost investite, această operațiune este realizată de instanțele judecătorești, în mod necesar, prin recurgerea la metodele interpretative. Interpretarea astfel realizată indică instanței de judecată ce act normativ devine incident într-o anumită cauză, concretă dedusă judecății.

În context, normele legale criticate, **în mod abstract**, nu cuprind vicii de neconstituționalitate, însă, în măsura în care persoanele vătămate identifică anumite critici de neconstituționalitate din prisma unor norme de rang constituțional, **aplicate unei situații concrete cu care se confruntă**, au posibilitatea ca în cadrul unui proces să ridice excepția de neconstituționalitate. *„Soluționarea excepției de neconstituționalitate ridicate direct de Avocatul Poporului se face în cadrul unui control abstract de constituționalitate (a se vedea Decizia nr. 1167/2011, receptată și menținută prin Decizia nr. 549/2015, paragraful 16), ceea ce înseamnă că Avocatul Poporului ridică o excepție de neconstituționalitate distinct de orice procedură judiciară, așadar, în lipsa vreunui litigiu, el neavând de apărut vreun drept subiectiv (a se vedea, cu privire la caracterul abstract al controlului exercitat în condițiile art. 146 lit. d) teza a doua din Constituție, Decizia nr. 163/2013, iar cu privire la condiționările și implicațiile unui control abstract de constituționalitate mutatis mutandis Decizia nr. 260/2015, paragraful 33)”*.

În plus, în cadrul **controlului abstract de constituționalitate**, nu se poate determina dacă aspectele ce țin de modul de aplicare a actului normativ incident într-o cauză produce efecte juridice asupra unor raporturi juridice concrete, evaluare care se poate face doar atunci când este vorba de o excepție ridicată în fața unei instanțe judecătorești sau de arbitraj comercial.

Aceste precizări vin în contextul în care Avocatul Poporului nu se poate substitui unei persoane fizice în identificarea criticilor de neconstituționalitate aplicabile situației cu care se confruntă.

b) Pretinsa încălcare a prevederilor art. 26 din Constituție privind viața intimă, familială și privată, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 192/2020, din prisma criticilor formulate, **nu poate fi reținută**. Raportat la susținerile formulate în petiții, menționăm că însuși textul constituțional invocat prevede că persoana fizică are dreptul să dispună de ea însăși, **dacă nu încalcă drepturile și libertățile altora**, ordinea publică și bunele moravuri.

În privința aceluiași text constituțional, prin **Decizia nr. 80/2014**, instanța de contencios constituțional a reținut că libertatea, ca principiu fundamental al statului de drept, este temelia tuturor principiilor morale și presupune elaborarea unor asemenea norme de drept care să garanteze tuturor persoanelor să se manifeste potrivit propriilor opțiuni în relațiile cu ceilalți membri ai colectivității. O atare concepție decurge din latura activă a liberei dezvoltări a personalității umane, fiind expresia libertății de acțiune a persoanei fizice. Totuși, **libertatea de acțiune a acesteia în privința vieții sale intime, familiale și private nu poate fi și nu este absolută**, ea trebuie să se integreze și să respecte valorile societății, ale colectivității; de aceea, persoana fizică nu poate folosi abuziv și antisocial dreptul său de a dispune de ea însăși, ceea ce justifică stabilirea anumitor limite în privința acestui drept. De principiu, dreptul de a dispune de sine însuși cuprinde două elemente inerente, respectiv un element activ vizând dreptul persoanei de a se manifesta, prin acțiunile sale, în mod liber, precum și un element pasiv referitor la dreptul persoanei de a fi ocrotită de ingerințele altor subiecte de drept. Libertatea de acțiune a unei persoane este în mod necesar limitată de dreptul celorlalte persoane de a li se respecta drepturile și libertățile fundamentale sau valorile morale.

De aceea, Constituția trebuie să acorde același nivel de protecție ambelor aspecte ale dreptului persoanei de a dispune de sine însăși și să consacre un just echilibru între acestea.

În realitate, prin **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 192/2020**, legiuitorul delegat a modificat prevederile **art. 13 lit. a) din Legea nr. 55/2020** în sensul că „*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, spațiile comerciale, mijloacele de transport în comun și la locul de muncă (...)*”. Practic, în considerarea faptului că normele adoptate vizează interesul public și constituie situații extraordinare a căror reglementare nu putea fi amânată, s-a realizat o reglementare mai riguroasă în privința obligativității purtării măștii de protecție, în scopul arătat chiar în cuprinsul actului normativ modificator.

c) În privința criticilor de neconstituționalitate asupra prevederilor art. 2 și art. 4 din Legea nr. 55/2020, evidențiem faptul că **în data de 3 iunie 2020**, în urma examinării atât a aspectelor prezentate în petițiile adresate instituției Avocatul Poporului, dar și a jurisprudenței Curții Constituționale, **Avocatul Poporului**, în conformitate cu dispozițiile **art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997** privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, **a decis formularea unei excepții de neconstituționalitate asupra prevederilor art. 4 alin. (3) și (4), art. 65 lit. s), ș), art. 66 lit. a), b) și c) și art. 67 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 55/2020** (excepția poate fi consultată pe site-ul instituției, www.avp.ro, la secțiunea „*Activitatea AVP*” – „*Contencios constituțional*” – „*Excepții de neconstituționalitate*”).

În opinia Avocatului Poporului, normele legale criticate **aduceau atingere prevederilor art. 1 alin. (4) și alin. (5), art. 21, art. 52 și art. 126 alin. (6) și art. 108 din Constituție**, fiind evidențiate, în principal, critici referitoare la **încălcarea principiului separației puterilor în stat, controlului parlamentar asupra activității Guvernului și lipsa de previzibilitate și claritate a unor norme legale privind constatarea contravențiilor**. Avocatul Poporului a sesizat Curtea Constituțională asupra unor **aspecte de principiu**, având ca centru de greutate **separația puterilor în stat**.

În urma demersului întreprins, instanța de contencios constituțional a pronunțat, în data de **25 iunie 2020**, **Decizia nr. 457/2020**, excepția de neconstituționalitate fiind **admisă cu unanimitate de voturi**. Prin decizia precitată s-a reușit, în opinia noastră, consolidarea raporturilor dintre autorități, în speță, Parlament și Guvern, în privința modului de instituire a stării de alertă.

Referitor la criticile de neconstituționalitate formulate în petiții, potrivit cărora Guvernul nu poate emite hotărâri de instituire a stării de alertă, deoarece restrângerea drepturilor se poate realiza doar prin lege, considerăm că acestea nu pot fi reținute.

În realitate, măsurile dispuse de Guvern prin acte administrative secundare adoptate/emise în aplicarea unor acte normative primare, în măsura în care acestea cuprind dispoziții ce excedează cadrului stabilit de actul de reglementare primară, restrângând drepturi și libertăți fundamentale, **pot fi contestate de persoanele care se consideră vătămate în condițiile Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.**

d) Legat de toate celelalte aspecte prezentate petițiile adresate instituției Avocatul Poporului, subliniem faptul că, implicarea Avocatului Poporului în controlul de constituționalitate intervine atunci când, exercitându-și atribuțiile potrivit legii sale organice, identifică încălcarea unor drepturi și libertăți ale persoanelor fizice, prin prevederile din legi și ordonanțe.

Coordonatele sesizării Curții Constituționale cu o excepție de neconstituționalitate de către Avocatul Poporului au fost clarificate în jurisprudența Curții Constituționale. Astfel, în considerentele Deciziei nr. 336/2013, Curtea Constituțională a subliniat caracterul independent și autonom al Avocatului Poporului, reținând că acesta poate declanșa controlul de constituționalitate pe calea excepției de neconstituționalitate indiferent de problemele vizate prin aceasta, însă ridicarea directă a excepției de neconstituționalitate este și rămâne la aprecierea exclusivă a Avocatului Poporului, acesta neputând fi obligat sau împiedicat de nicio autoritate publică să ridice o atare excepție.

Curtea Constituțională a constatat că Avocatul Poporului are exclusivitate în privința deciziei de a ridica o excepție de neconstituționalitate, parte a independenței instituționale și funcționale de care acesta se bucură. Deși nici Constituția și nici legea sa organică nu reglementează cazurile în care se ridică excepția de neconstituționalitate, se poate concluziona că prin posibilitatea sesizării Curții Constituționale nu s-a urmărit ca instituția Avocatul Poporului să fie transformată într-un arbitru între instituțiile statului și nici să se substituie Curții Constituționale sau Parlamentului. Tocmai din acest motiv, Avocatul Poporului are latitudinea de a stabili cazurile în care poate să intervină.

În final, este important să remarcăm permanenta preocupare a Avocatului Poporului față de problemele ivite în societate la nivel legislativ, iar dovadă în acest sens sunt sesizările de neconstituționalitate formulate la Curtea Constituțională. Însă, unele critici formulate în petiții, așa cum este și cazul de față, nu pot fi clarificate pe calea unei excepții de neconstituționalitate și nu pot fi valorificate pentru sesizarea Curții Constituționale de către Avocatul Poporului.

Concluzionând, intervenția Avocatului Poporului la Curtea Constituțională nu se impune din prisma criticilor formulate.

Șef Serviciu contencios,
Emma Turtoi

