

## C ă t r e

### Camera Deputaților

*Comisia pentru sănătate și familie*

*Comisia pentru apărare, ordine publică și siguranță națională*

*Comisia pentru tehnologia informației și comunicațiilor*

**Referitor la:** *Proiect de Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 68/2021 privind adoptarea unor măsuri pentru punerea în aplicare a cadrului european pentru eliberarea, verificarea și acceptarea certificatului digital al Uniunii Europene privind COVID pentru a facilita libera circulație pe durata pandemiei de COVID-19 (PLX nr. 393/2021)*

***Stimate doamne deputate,  
Stimați domni deputați,***

Subsemnatul **Adrian Toni NEACȘU**, avocat în cadrul Baroului București, în nume personal și în deplin respect al standardelor etice și științifice de obiectivitate cerute unui expert, supun atenției dvs., în calitate de membri ai Comisiilor însărcinate, potrivit art. 63 din Regulamentul Camerei Deputaților, cu realizarea raportului comun asupra proiectului legislativ PLX nr. 393/2021, următoarele **aspecte de ordin procedural și regulamentar și cu privire la regimul constituțional aplicabil prezentului proiect legislativ**, cuprinse în prezenta:

## OPINIE JURIDICĂ

### REZUMAT

**PLX nr. 393/2021 are caracter de lege ordinară** iar prin forma adoptată de Senat (*introducerea art. 5<sup>1</sup> la forma propusă de Guvern*) au fost aduse **modificări unei legi organice, Legea nr. 55/2020**, respectiv unor dispoziții cu caracter organic din Legea nr. 55/2020.

Potrivit practicii curente a Curții Constituționale **o lege organică nu poate fi modificată printr-o lege ordinară și nu se poate interveni cu modificări și completări prin lege ordinară în domeniul rezervat legii organice.**



Remediul constituțional constă fie în formularea unei **propuneri de respingere a PLX nr. 393/2021**, fie în **înlăturarea prevederilor introduse la Senat**, respectiv art. 5<sup>1</sup> la Proiectul legii de aprobare a OUG nr. 68/2021.

## **1. Traseul legislativ la Senat și caracterul de lege ordinară al proiectului L278/7.07.2021**

Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 68/2021 *privind adoptarea unor măsuri pentru punerea în aplicare a cadrului european pentru eliberarea, verificarea și acceptarea certificatului digital al Uniunii Europene privind COVID pentru a facilita libera circulație pe durata pandemiei de COVID-19*, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 644 din 30 iunie 2021 a fost depusă spre dezbateri la Senat, în condițiile art. 115 alin. 4 și 5 din Constituție, prin adresa nr. E101/ 30/06/2021 a Secretariatului General al Guvernului, însoțită de **Proiectul de lege de aprobare (L278/07.07.2021)**.

În ședința *Biroului Permanent* din 04.09.2021 s-a stabilit traseul legislativ și **caracterul de lege ordinară al proiectului legislativ**.

Prin *Raportul comun al comisiilor Senatului sesizate în fond*, înregistrat sub nr. 278/22.09.2021 s-a stabilit că **prin conținutul său normativ proiectul de lege face parte din categoria legilor ordinare** și urmează să fie adoptată în conformitate cu prevederile art. 76 alin. 2 din Constituția României, republicată.

Deși OUG nr. 68/2021 nu cuprinde dispoziții privind modificarea altor acte normative iar Proiectul legislativ al Guvernului de asemenea nu propunea decât un articol unic de aprobare a acesteia, **prin raportul comun s-a propus ca amendament parlamentar introducerea articolului 5<sup>1</sup> care prevede modificarea și completarea cu patru articole a Legii nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 396 din 15 mai 2020, cu completările și modificările ulterioare.

În ședința Plenumului Senatului din 22 septembrie 2021 a fost adoptat prin vot Proiectul de lege nr. L278/07.07.2021 **cu amendamentele propuse prin Raportul comun al comisiilor sesizate în fond**.



## **2. Traseul legislativ la Camera Deputaților și caracterul de lege ordinară a proiectului PLX nr. 393/2021**

Proiectul legislativ în forma adoptată de Senat a fost înregistrat la Camera Deputaților sub nr. PLX nr. 393/2021, iar în ședința Biroului Permanent din 27.09.2021 s-au stabilit comisiile care vor acorda aviz respectiv vor realiza raportul comun, precum și **procedura specifică legilor ordinare.**

De asemenea, prin *Avizul Comisiei pentru drepturile omului, culte și problemele minorităților naționale din 6.10.2021* s-a stabilit că **în raport de obiectul și conținutul său proiectul de lege face parte din categoria legilor ordinare.**

## **3. Caracterul de lege organică a Legii nr. 55/2020**

Legea nr. 55/2020 *privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19* este atât **prin procedura de adoptare, cât și prin obiectul și conținutul ei normativ o lege organică.**

De altfel, așa cum rezultă și din mențiunea finală a acesteia, care atestă că „*legea a fost adoptată de Parlamentul României, cu respectarea prevederilor art. 75 și ale art. 76 alin. (1) din Constituția României, republicată*“, **legea a fost adoptată cu majoritatea cerută de Constituție pentru o lege organică.**

## **4. PLX n3. 393/2021 nu poate completa o lege organică**

Potrivit practicii constante a Curții Constituționale **o lege organică nu poate fi modificată sau completată printr-o lege ordinară.**

În temeiul art. 1 alin. (5) din Constituție, îndatorirea generală de a respecta nomele de drept, precum și ordonarea tuturor acestor norme într-un sistem unic și unitar, organizat ierarhic (în care normele juridice inferioare se conformează celor superioare și toate se conformează în cele din urmă, Constituției) reprezintă fundamente ale organizării ordinii juridice a statului român.



**Principiul constituțional al organizării ierarhice a normelor juridice** se degajă și din prevederile art. 73 alin. (1) din Legea fundamentală, potrivit căreia Parlamentul adoptă **legi constituționale, legi organice și legi ordinare**. Organizarea ierarhică a sistemului de drept pozitiv național este stabilită la nivel legislativ prin dispozițiile art. 4 din Legea nr. 24/2000, potrivit căreia actele normative se elaborează în funcție de ierarhia lor, de categoria acestora și de autoritatea publică competentă să le adopte. Categoriile de acte normative și normele de competență privind adoptarea acestora sunt stabilite prin Constituția României, republicată, și prin alte legi.

Prin urmare, **ierarhia normelor juridice** (fie stabilită în interiorul aceleiași categorii de acte normative în funcție de forța lor juridică, fie stabilită între mai multe categorii de acte normative în raport cu rangul și competențele autorităților competente să le adopte) **constituie un pilon structural al ordinii constituționale**, respectarea Constituției implicând o strictă și deplină conformitate a tuturor celorlalte legi cu dispozițiile acesteia, precum și o respectare în cadrul dreptului pozitiv a principiului ierarhiei normelor juridice, fără de care s-ar crea o stare de incertitudine juridică incompatibilă cu rigorile statului de drept.

În acest sens, **Curtea Constituțională a reținut că printr-o lege ordinară nu se poate deroga de la o prevedere având caracter organic, deoarece ar însemna ca, printr-o asemenea derogare, legea ordinară să reglementeze în domenii rezervate de Constituție legii organice.**

„Altminteri, însuși regimul juridic diferit, cu caracter imperativ, instituit de Constituție, pentru legile constituționale, organice și ordinare, precum și garanția constituțională pe care acest regim îl asigură ar fi încălcate.“  
(*Decizia nr. 6 din 11 noiembrie 1992, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 48 din 4 martie 1993*)

De asemenea, Curtea Constituțională, în jurisprudența sa (*de exemplu, Decizia nr. 392 din 2 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 667 din 11 septembrie 2014*), a statuat că **ori de câte ori o lege derogă de la o lege organică, ea trebuie calificată ca fiind organică, întrucât intervine tot în domeniul rezervat legii organice.**

Mai mult, având în vedere decizia mai sus citată, se poate concluziona în sensul că legiuitorul constituant a stabilit, în mod indirect, în cuprinsul conținutului normativ al art. 73 alin. (3) din Constituție, că reglementările derogatorii sau



speciale de la cea generală în materie trebuie și ele adoptate, la rândul lor, tot printr-o lege din aceeași categorie. **Altfel spus, Curtea a reținut că dispozițiile unei legi organice nu pot fi modificate decât prin norme cu aceeași forță juridică** (în același sens a se vedea și Deciziile nr. 876 din 9 decembrie 2020, publicată Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1265 din 21 decembrie 2020, nr. 874 din 9 decembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 44 din 14 ianuarie 2021, nr. 537 din 18 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 679 din 06 august 2018, nr. 900 din 15 decembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 1274 din 22 decembrie 2020 sau nr. 644 din 24 septembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1001 din 29 octombrie 2020).

Modificarea Legii 55/2020 prin dispoziții introduse într-o lege ordinară (PLX 393/2021 în forma adoptată de Senat) **nu este posibilă constituțional nici din perspectiva celeilalte condiții** reieșită din practica jurisdicțională a Curții Constituționale, **respectiv aceea că modificarea poate fi operată și prin norme cu caracter ordinar, doar dacă dispozițiile modificate nu conțin norme de natura legii organice, ci se referă la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice** (a se vedea de exemplu Decizia nr. 53 din 18 mai 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 312 din 9 noiembrie 1994, Decizia nr. 88 din 2 iunie 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 207 din 3 iunie 1998, și Decizia nr. 442 din 10 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 526 din 15 iulie 2015).

**Și conform criteriului material modificările și completările aduse formei inițiale a OUG nr. 68/2021 au un conținutul normativ care aduc atingere unor norme cu caracter organic.**

Astfel, nou introdusul **art. 4<sup>1</sup> alin. 3** se referă expres la introducerea a unor noi categorii de acte administrative normative (**Hotărâre de Guvern respectiv Hotărâre a Comitetului Național pentru Situații de Urgență**) care pot fi emise pe timpul stării de alertă prin care se poate institui obligația prezentării certificatului digital pentru asigurarea exercitării drepturilor și libertăților fundamentale în scopul exclusiv al combaterii epidemiei COVID-19, precum și condițiile privind prezentarea și verificarea și categoriile de persoane care au obligația prezentării acestuia.

Hotărârile Guvernului se adoptă potrivit art. 4 din Legea nr. 55/2020, astfel încât sunt supuse regimului juridic prevăzut la art. 71 și 72 din Legea nr.





55/2020 (cum au modificat prin Decizia CCR nr. 392 din 8 iunie 2021, publicată în Monitorul oficial al României, Partea I, nr. 688 din 12 iulie 2021) care, referindu-se la dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică de a se adresa instanțelor de judecată și la contenciosul administrativ nu pot fi reglementate decât prin lege organică (art. 52 alin. 3 respectiv art. 73 alin. 3 lit. k) din Constituția României).

De asemenea, prin actele administrative normative prevăzute la art. 4<sup>1</sup> din forma adoptată de Senat a PLX 393/2021 se afectează, în sensul asigurării exercițiului drepturilor condiționat de existența certificatului verde, și alte drepturi care nu pot face decât obiectul normelor cu caracter organic din Legea nr. 55/2020: regimul executării pedepselor- Secțiunea a 9-a din lege, funcționarea instanțelor- Secțiunea a 8-a din lege, raporturile de muncă, statutul funcționarilor publici, raporturile de muncă, protecția socială ș.a.

## CONCLUZIE

În virtutea principiului loialității constituționale și având în vedere caracterul obligatoriu *erga omnes* al considerentelor și dispozitivului deciziilor Curții Constituționale, apreciez că ulterior constatării că **PLX nr. 393/2021 are caracter de lege ordinară** iar prin forma adoptată de Senat (*introducerea art. 5<sup>1</sup> la forma propusă de Guvern*) au fost aduse **modificări unei legi organice, Legea nr. 55/2020, respectiv unor dispoziții cu caracter organic din Legea nr. 55/2020**, comisiile de specialitate ale Camerei Deputaților la întocmirea raportului comun potrivit art. 67 din Regulament ar trebui să aibă în vedere ca *remediu constituțional* în primul rând **propunerea de respingere în ansamblu a actului examinat (PLX nr. 393/2021), iar în subsidiar înlăturarea elementelor de neconstituționalitate și neregularitate, respectiv a prevederilor art. 5<sup>1</sup> din forma adoptată de Senat.**

Cu deosebită stimă,  
Avocat Adrian Toni Neacșu  
10.10.2021

