



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

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ
NR. 4721 / 07 AUG 2020

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE Nr. 1733 / 07 AUG. 2020

Domnului Prof. univ. dr. Valer Dorneanu,

Președintele Curții Constituționale

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, vă transmitem alăturat, **excepția de neconstituționalitate a art. 8 alin. (3) – (9) cu referire la sintagma "izolarea într-o unitate sanitară sau la o locație alternativă atașată unității sanitare" și ale art. 19 din Legea nr. 136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic.**

Vă asigur, Domnule Președinte, de înalta mea considerație.

Avocatul Poporului,


Renate Weber



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

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,

Avocatul Poporului formulează prezenta

Excepție de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 8 alin. (3) – (9) cu referire la sintagma "izolarea într-o unitate sanitară sau la o locație alternativă atașată unității sanitare" și ale art. 19 din Legea nr. 136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic

Prevederile art. 8 alin. (3) – (9) din Legea nr. 136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic, cu referire la sintagma "izolarea într-o unitate sanitară sau la o locație alternativă atașată unității sanitare", contravin dispozițiilor art. 147 alin. (4) din Constituție referitoare la obligativitatea deciziilor Curții Constituționale, iar dispozițiile art. 19 din același act normativ încalcă art. 1 alin. (5) și art. 73 alin. (3) lit. p) din perspectiva următoarelor:

MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE

1. Nerespectarea principiului obligativității deciziilor Curții Constituționale, reglementat de art. 147 alin. (4) din Constituție, cu consecința afectării art. 21 și art. 23 din Legea fundamentală.

Reglementare primară

Potrivit prevederilor art. 8 alin. (3)-(9) "Izolarea persoanelor prevăzute la alin. (1) se instituie cu acordul persoanelor supuse examinării, iar în lipsa acestuia, în condițiile alin. (6), atunci când medicul constată riscul de transmitere a unei boli infectocontagioase cu risc iminent de transmitere comunitară, într-o unitate sanitară sau, după caz, într-o locație alternativă atașată unității sanitare, stabilită conform alin. (2), în scopul efectuării examinărilor clinice, paraclinice și a evaluărilor biologice, până la primirea rezultatelor acestora, dar nu mai mult de 48 de ore.

(4) Cel mai târziu la expirarea termenului de 48 de ore, pe baza examinărilor clinice și paraclinice și dacă se menține riscul transmiterii bolii infectocontagioase cu risc de transmitere comunitară, medicul recomandă prelungirea măsurii izolării într-o unitate sanitară sau într-o locație alternativă atașată unității sanitare ori, după caz, la domiciliul persoanei sau la locația declarată de aceasta.

(5) Izolarea la domiciliu sau la locația declarată se instituie dacă riscul contaminării altor persoane sau al răspândirii bolii infectocontagioase este redus. Izolarea la domiciliu sau la locația declarată nu poate fi dispusă în situațiile în care informațiile științifice oficiale referitoare la tipul agentului înalt patogen, calea de transmitere și rata de transmisibilitate impun izolarea persoanelor exclusiv într-o unitate sanitară sau o locație alternativă atașată acesteia.

(6) În situația în care persoanele prevăzute la alin. (1) refuză măsura izolării instituite conform alin. (3), medicul informează de îndată, după consemnarea refuzului persoanei, direcția de sănătate publică județeană sau a municipiului București, care, în termen de cel mult două ore, va emite decizia prin care **confirmă sau infirmă măsura izolării recomandată de medic, în unitatea sanitară sau într-o locație alternativă atașată acesteia**. Decizia are caracter individual și se comunică de îndată persoanei în cauză. Decizia va conține mențiuni cu privire la data și emitentul actului, numele și datele de identificare ale persoanei izolate, durata măsurii și calea de atac prevăzută de lege. **În scopul prevenirii răspândirii bolii infectocontagioase, până la comunicarea hotărârii primei instanțe de anulare a actului administrativ contestat, persoana în cauză nu poate părăsi locația unde se află izolată fără încuviințarea medicului sau a reprezentantului direcției de sănătate publică.**

(7) În situația în care persoanele prevăzute la alin. (1) refuză măsura izolării prelungită și recomandată conform alin. (4) sau dacă persoanele încalcă măsura izolării instituită la domiciliu sau la locația declarată pe durata acesteia, deși au consimțit-o anterior, medicul sau, după caz, organele de control informează de îndată direcția de sănătate publică județeană sau a municipiului București, care poate confirma sau infirma măsura izolării într-o unitate sanitară sau la o locație alternativă atașată acesteia, printr-o decizie cu caracter individual. Decizia se va emite în cel mult două ore de la informarea făcută de medic sau, după caz, de organele de control și se comunică de îndată persoanei în cauză. Decizia va conține mențiuni cu privire la data și emitentul actului, numele și datele de identificare ale persoanei izolate, durata măsurii și calea de atac prevăzută de lege. În scopul prevenirii răspândirii bolii infectocontagioase, **până la comunicarea deciziei direcției de sănătate publică prin care se infirmă măsura prelungirii izolării în unitatea sanitară sau la o locație alternativă sau, după caz, până la comunicarea hotărârii primei instanțe, persoana în cauză nu poate părăsi locația unde se află izolată fără încuviințarea medicului sau a reprezentantului direcției de sănătate publică.**

(8) Măsura izolării instituită potrivit alin. (4) încetează la data confirmării persoanei ca fiind vindecată pe baza examinărilor clinice și paraclinice sau a recomandării medicului care constată că riscul de transmitere a bolii nu mai există.

(9) Dacă persoana menționată la alin. (1) este un minor, măsura izolării se instituie pentru acesta conform alin. (3) și (4), după caz, la domiciliul aparținătorului ori la locația declarată de acesta. Izolarea minorului într-o unitate sanitară sau la o locație alternativă atașată acesteia se instituie potrivit reglementărilor în vigoare. Aparținătorul minorului este supus măsurii carantinării în temeiul prezentei legi, dacă măsura izolării nu i se aplică.”

Soluția legislativă referitoare la izolarea într-o unitate sanitară sau la o locație alternativă atașată unității sanitare din cuprinsul art. 8 alin. (3) - (9) este constituțională, prin raportare la considerentele Deciziei nr. 458/2020, numai în măsura în care acest tip de izolare se impune ca măsură de ultim resort, după ce toate celelalte măsuri, de o severitate mai scăzută, au fost epuizate. În mod contrar, izolarea într-o unitate sanitară sau la o locație alternativă atașată unității sanitare, stabilită ope legis, are drept consecință nerespectarea de către legiuitor a deciziei Curții Constituționale, nesocotind atât considerentele cât și dispozitivul deciziilor pronunțate de instanța de contencios constituțional.

Reglementare secundară

Din examinarea prevederilor Ordinului ministrului sănătății nr. 1309 din 21 iulie 2020 privind modalitatea de aplicare a măsurilor de prevenire și limitare a îmbolnăvirilor cu SARS-CoV-2, emis în aplicarea Legii nr. 136/2020, precum și a Anexei nr. 2 la Ordin, observăm că plasarea în izolare în spațiul special desemnat din unitatea sanitară/locația alternativă unității sanitare se face **prin efectul legii**, fără a reglementa posibilitatea medicilor, direcției de sănătate publică și judecătorilor de a dispune aplicarea unei forme mai puțin severe de izolare (izolarea la domiciliu), aceasta din urmă fiind permisă doar asimptomaticilor [art. 4 alin. (1) lit. c) din Ordinul nr. 1309/2020].

Atât actul normativ de reglementare primară, cât și actul normativ secundar exclud posibilitatea dispunerii ca măsură de prim resort a izolării la domiciliu sau într-o locație aleasă, fiind obligatorie izolarea într-o unitate sanitară atât pentru 48 de ore, cât și prelungirea ulterioară a măsurii.

Jurisprudența Curții Constituționale

În ceea ce privește **măsura internării/izolării într-o unitate sanitară**, în jurisprudența Curții Constituționale, în acord cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, s-au cristalizat câteva exigențe pe care legiuitorul este obligat să le respecte întocmai în procesul de legiferare.

Astfel, în considerentele Deciziei nr. 458/2020, **Curtea Constituțională a stabilit cu titlu de principiu următoarele criterii ce trebuie îndeplinite de un act normativ care stabilește măsuri privative de libertate dispuse în scopul prevenirii transmiterii bolilor contagioase prin care se restrânge libertatea individuală și libertatea de circulație:**

✓ **internarea obligatorie pentru prevenirea răspândirii unor boli transmisibile, nu poate fi considerată ca fiind suficientă pentru a întruni condiția legalității;**

✓ **legiuitorul trebuie să aibă în vedere că dispozițiile referitoare la internarea obligatorie reprezintă ultima opțiune la care autoritățile pot recurge pentru a realiza obiectivul de prevenire a răspândirii unei boli transmisibile, aspect ce implică reglementarea și a altor măsuri de o severitate mai scăzută, care să fie aplicate, dacă sunt eficiente.**

✓ **stabilirea motivelor și condițiilor în care o astfel de măsură se poate dispune, a procedurii aplicabile:**

✓ **dreptul persoanei de a ataca în justiție actul în temeiul căruia s-a dispus internarea sa obligatorie și asigurarea garanțiilor pentru un acces la justiție efectiv.**

În acest sens, se impune amintit că art. 5 paragraful 4 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale prevede că *"Orice persoană lipsită de libertatea sa prin arestare sau detenție are dreptul să introducă recurs în fața unui tribunal, pentru ca acesta să statueze într-un termen scurt asupra legalității detenției sale și să dispună eliberarea sa dacă detenția este ilegală"*.

De altfel, și Curtea Constituțională, în jurisprudența sa, a subliniat că un drept de acces la justiție efectiv "nu se caracterizează doar prin posibilitatea instanței de judecată de a examina ansamblul mijloacelor, argumentelor și probelor prezentate și de a pronunța o soluție, ci și prin faptul că soluția pronunțată determină înlăturarea încălcării denunțate și a consecințelor sale pentru titularul dreptului încălcat." [Decizia nr. 17 din 17 ianuarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 261 din 13 aprilie 2017, paragraful 42].

Analiza de constituționalitate

Pornind de la aceste repere jurisprudențiale, vom analiza în ce măsură dispozițiile art. 8 alin. (3)-(9) din Legea nr. 136/2020 răspund acestor exigențe.

Examinând prevederile legale menționate, observăm că izolarea persoanelor bolnave cu semne și simptome sugestive specifice definiției de caz, precum și a persoanelor purtătoare ale agentului înalt patogen, chiar dacă acestea nu prezintă semne și simptome sugestive, se instituie atunci când medicul constată riscul de transmitere a unei boli infectocontagioase cu risc iminent de transmitere comunitară, într-o unitate sanitară sau, după caz, într-o locație alternativă atașată unității sanitare, stabilită conform alin. (2), în scopul efectuării examinărilor clinice, paraclinice și a evaluărilor biologice, până la primirea rezultatelor acestora, dar nu mai mult de 48 de ore:

- cu acordul persoanelor supuse examinării;

- în lipsa acordului, medicul informează de îndată, după consemnarea refuzului persoanei, direcția de sănătate publică județeană sau a municipiului București, care, în termen de cel mult două ore, va emite decizia prin care confirmă sau infirmă măsura izolării recomandată de medic, în unitatea sanitară sau într-o locație alternativă atașată acesteia.

Decizia are caracter individual și se comunică de îndată persoanei în cauză. Decizia va conține mențiuni cu privire la data și emitentul actului, numele și datele de identificare ale persoanei izolate, durata măsurii și calea de atac prevăzută de lege.

În scopul prevenirii răspândirii bolii infectocontagioase, până la comunicarea hotărârii primei instanțe de anulare a actului administrativ contestat, persoana în cauză nu poate părăsi locația unde se află izolată fără încuviințarea medicului sau a reprezentantului direcției de sănătate publică.

Interpretând sistematic dispozițiile art. 8 alin. (5) din Legea nr. 136/2020, observăm că, în privința măsurii izolării ce poate fi dispusă, legiuitorul operează o **distincție în funcție gradul de contagiozitate al bolii transmisibile**, astfel:

a) Dacă **riscul contaminării altor persoane este redus** se instituie izolarea la domiciliu sau la locația declarată; *per a contrario*, dacă riscul contaminării altor persoane este ridicat/crescut, izolarea la domiciliu sau locația declarată nu este posibilă, devenind incidente dispozițiile tezei a II-a a art. 5 și anume:

b) **În situațiile în care informațiile științifice oficiale referitoare la tipul agentului înalt patogen, calea de transmitere și rata de transmisibilitate impun izolarea persoanelor exclusiv într-o unitate sanitară sau o locație alternativă atașată acesteia, izolarea la domiciliu sau la locația declarată nu poate fi dispusă.**

În considerentele Deciziei nr. 458/2020, Curtea Constituțională, invocând jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, a stabilit că dispozițiile referitoare la măsura internării obligatorii (denumită în Legea nr. 136/2020 izolare într-o unitate sanitară sau într-o locație alternativă atașată unității sanitare) **reprezintă ultima opțiune la care autoritățile pot recurge pentru a realiza obiectivul de prevenire a răspândirii unei boli transmisibile, aspect ce implică reglementarea și a altor măsuri de o severitate mai scăzută, care să fie aplicate, dacă sunt eficiente.**

Observăm că nici Curtea Constituțională, nici Curtea Europeană a Drepturilor Omului nu au realizat o distincție prin raportare la gradul de contagiozitate al bolii, ci prin raportare la gradul de severitate al măsurii dispuse în considerarea oricărei boli contagioase.

Cu toate acestea, **în cazul art. 8 alin (5) din Legea nr. 136/2020 legiuitorul impune, prin efectul legii, internarea obligatorie (izolarea într-o unitate sanitară *n.b.*) în funcție de gradul de contagiozitate (pentru situațiile în care informațiile științifice oficiale referitoare la tipul agentului înalt patogen, calea de transmitere și rata de transmisibilitate impun izolarea într-o unitate sanitară), nefiind posibilă stabilirea unei măsuri mai puțin restrictive și anume: izolarea la domiciliu sau la locația declarată.**

Soluția legislativă cuprinsă în art. 8 alin. (5) potrivit căreia "Izolarea la domiciliu sau la locația declarată se instituie dacă riscul contaminării altor persoane sau al răspândirii bolii infectocontagioase este redus. Izolarea la domiciliu sau la locația declarată nu poate fi dispusă în situațiile în care informațiile științifice oficiale referitoare la tipul agentului înalt patogen, calea de transmitere și rata de transmisibilitate impun izolarea persoanelor exclusiv într-o unitate sanitară sau o locație alternativă atașată acesteia" nu corespunde exigențelor stabilite în considerentele Deciziei nr. 458/2020, aspect ce atrage nerespectarea art. 147 alin. (4) privind obligativitatea deciziilor Curții Constituționale, cu consecința încălcării libertății persoanei, consacrată de art. 23 din Constituție, potrivit căruia "*libertatea individuală și siguranța persoanei sunt inviolabile.*"

Așa cum am arătat, măsura internării obligatorii (izolarea obligatorie într-o unitate sanitară), având trăsăturile unei măsuri restrictive de libertate, trebuie să fie o măsură de ultim resort, după ce alte remedii posibile au fost epuizate. Or, în cazul bolilor înalt contagioase, această cerință stabilită cu titlu de principiu în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții Constituționale nu este respectată, legiuitorul prevăzând izolarea obligatorie pentru 48 de ore, ca o măsură de prim resort, stabilită de drept, prin efectul legii. Izolarea, astfel cum este ea definită la art. 3 lit. c) din lege, prezintă caracterul unei internări obligatorii-măsură restrictivă de libertate, fiind aplicabile considerentele Deciziei nr. 458/2020.

Dispozițiile art. 8 alin. (3)-(9) nu răspund nici exigențelor de principiu reținute în considerentele Deciziei nr. 458/2020 a Curții Constituționale referitoare la accesul liber la justiție, care subliniază că un drept de acces la justiție efectiv „*nu se caracterizează doar prin posibilitatea instanței de judecată de a examina ansamblul mijloacelor, argumentelor și probelor prezentate și de a pronunța o soluție, ci și prin faptul că soluția pronunțată determină înlăturarea încălcării denunțate și a consecințelor sale pentru titularul dreptului încălcat.*"

Având în vedere că, printr-o dispoziție expresă a legii¹ măsura izolării la domiciliu sau la locația declarată nu se poate dispune pentru bolile cu risc crescut de transmitere, este pusă sub semnul întrebării efectivitatea accesului liber la justiție, întrucât judecătorul se află în imposibilitatea de a dispune o măsură mai puțin restrictivă.

Izolarea poate fi dispusă în mai multe forme, implicând grade diferite de restrângere a exercițiului drepturilor persoanelor cărora li s-a aplicat această măsură, iar controlul judecătoresc trebuie să asigure nu doar posibilitatea verificării conformității actului administrativ cu dispozițiile legale și constituționale, dar și analizarea proportionalității măsurii dispuse, în raport cu situația concretă avută în vedere.

Or, în cazul bolilor cu grad de contagiozitate crescut, judecătorul se află în imposibilitatea de a efectua testul de proportionalitate, aplicând gradual formele izolării, astfel încât să poată dispune o măsură mai puțin restrictivă, prin înlocuirea măsurii izolării într-o unitate sanitară cu cea a izolării la domiciliu. În accepțiunea legii, în cazul bolilor înalt contagioase, judecătorul se limitează la a soluționa acțiunea în anulare a deciziei de confirmare sau infirmare privind măsura izolării și de prelungire a izolării în unități sanitare dispusă de direcția de sănătate publică. În acest sens, art. 6 din Ordinul ministrului sănătății nr. 1309/2020, prevede că *"Deciziile de confirmare sau infirmare privind măsurile de izolare, prelungire a izolării sau carantinare reprezintă acte administrative cu caracter individual ce pot fi contestate de persoanele care se consideră vătămate la instanța competentă în condițiile Legii nr. 136/2020."*

Analizând actul normativ, observăm că, în cazul bolilor înalt contagioase direcția de sănătate publică emite două categorii de decizii:

- a) decizia de confirmare a măsurii izolării în unitatea sanitară sau locația alternativă atașată unității sanitare, recomandată de medic;
- b) decizia de infirmare a măsurii izolării în unitatea sanitară sau locația alternativă atașată unității sanitare, recomandată de medic;

Raportat la categoriile de decizii ale direcției de sănătate publică pe care legea le reglementează expres, instanța competentă, sesizată cu acțiunea în anulare, poate dispune următoarele soluții:

- a) anularea deciziei de confirmare a măsurii izolării într-o unitate sanitară, cu consecința încetării măsurii izolării în unitatea sanitară sau locația alternativă atașată unității sanitare și punerea în libertate a persoanei purtătoare de agent înalt patogen;
- b) anularea deciziei de infirmare a măsurii izolării într-o unitate sanitară, cu consecința izolării persoanei purtătoare de agent înalt patogen în unitatea sanitară sau locația alternativă atașată unității sanitare.

În lipsa unei prevederi legale exprese, judecătorul nu se poate substitui legiuitorului astfel încât să înlocuiască o dispoziție legală care prevede interdicția expresă a dispunerii unei măsuri puțin restrictive în cazul bolilor înalt contagioase.

Caracterul de boală înalt contagioasă este stabilit, potrivit art. 8 alin. (5) din lege, pe baza informațiilor științifice oficiale referitoare la tipul agentului înalt patogen, calea de transmitere și rata de transmisibilitate, aspecte care impun, *ope legis*, izolarea persoanelor exclusiv într-o unitate sanitară sau o locație alternativă atașată acesteia.

Prin urmare, legiferând obligativitatea izolării obligatorii ca măsură de prim resort, fără reglementarea posibilității înlocuirii acesteia cu o măsură cu un grad de severitate mai scăzut, statul eșuează atât în obligația sa de a apăra sănătatea publică (prin punerea în libertate a unei persoane contagioase, fără aplicarea unor restricții domiciliare, în situația infirmării măsurii izolării în unitatea sanitară), cât și în obligația constituțională de a reglementa măsura izolării obligatorii ca măsură de ultim resort.

¹ (" Izolarea la domiciliu sau la locația declarată nu poate fi dispusă în situațiile în care informațiile științifice oficiale referitoare la tipul agentului înalt patogen, calea de transmitere și rata de transmisibilitate impun izolarea persoanelor exclusiv într-o unitate sanitară sau o locație alternativă atașată acesteia. ").

În acest sens, Avocatul Poporului apreciază că reglementarea posibilității măsurii izolării la domiciliu și pentru bolile apreciate ca fiind înalt contagioase (nu doar pentru bolile cu risc scăzut de contagiozitate), precum și dreptul judecătorului de a dispune înlocuirea măsurii izolării într-o unitate sanitară cu măsura izolării la domiciliu ar fi răspuns exigențelor instituite de Curtea Constituțională și de Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

Un alt viciu cu relevanță constituțională este acela referitor la lipsa unor prevederi privind organele competente cu aducerea la îndeplinire a măsurii izolării într-o unitate sanitară în cazul în care persoana contagioasă se opune măsurii. Ținând seama de natura restrictivă de libertate a măsurii izolării în unitatea sanitară sau locația atașată, legiuitorul fi trebuit să reglementeze proceduri și garanții pentru toate părțile implicate, menite să imprime un caracter previzibil legii.

Subliniem că argumentele invocate de Avocatul Poporului pornesc de la necesitatea respectării deciziilor Curții Constituționale și, implicit, a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, prin asigurarea unui cadru legislativ coerent, previzibil, care să permită restrângerea proporțională și justificată a drepturilor și libertăților fundamentale în situații excepționale determinate de răspândirea largă a bolilor contagioase.

2. Dispozițiile art. 19 alin. (1) din Legea nr. 136/2020, prin care se reglementează o nouă instituție juridică ce decurge din raporturile de muncă, denumită detașare, dar având caracteristicile unui transfer forțat, sunt neconstituționale, contravenind art. 1 alin. (5) și art.73 alin.(3) lit. p) din Constituție, în primul rând pentru că lasă loc arbitrariului în raporturile de muncă ale *personalului medical, paramedical și auxiliar specializat din sistemul public* și, în al doilea rând, pentru că nu prevăd modalități concrete de încetare a detașării dispuse și nici nu prevăd garanții exprese față de prelungirea *sine die* a acestei detașări, prin acte succesive dispuse pe 30 maxim de zile.

Potrivit textului criticat, (1) *În situația existenței unui deficit de personal medical constatat de către direcția de sănătate publică sau de inspectoratul județean pentru situații de urgență sau al municipiului București, pe durata instituirii măsurii în domeniul sănătății publice, în situații de risc epidemiologic și biologic, personalul medical, paramedical și auxiliar specializat din sistemul public poate fi detașat cu acordul persoanei detașate, iar în lipsa acestuia, în condițiile prezentei legi, pe o durată de cel mult 30 de zile, prin ordin al ministrului sănătății, al șefului Departamentului pentru Situații de Urgență sau al persoanei desemnate de acesta sau, după caz, al conducătorului instituției angajatoare.*

Observăm că, deși legiuitorul operează cu noțiunea de detașare, instituția juridică nou creată nu are caracteristicile proprii ale detașării, așa cum este ea reglementată de Codul muncii, de esența căreia este vointa angajatorului. Astfel, potrivit art. 45 din Codul muncii, *"Detașarea este actul prin care se dispune schimbarea temporară a locului de muncă, din dispoziția angajatorului, la un alt angajator, în scopul executării unor lucrări în interesul acestuia."* Or, analizând prevederile art. 19 din Legea nr. 136/2020 observăm că măsura "detașării" poate fi dispusă nu doar prin ordin al conducătorului instituției angajatoare, ci și prin ordin al ministrului sănătății, al șefului Departamentului pentru Situații de Urgență sau al **persoanei desemnate de acesta**.

În aceste condiții, apare ca evident că legiuitorul operează cu o nouă instituție juridică, reglementată distinct de instituția detașării, având un regim juridic diferit, aspect ce presupune necesitatea unei reglementări detaliate, adecvate, cu garanții împotriva arbitrariului pentru angajații supuși acestei măsuri. cu atât mai mult cu cât această măsură pe poate dispune oricând, în situații de risc epidemiologic și biologic.

Avocatul Poporului înțelege necesitatea reglementării unor instrumente juridice care să permită autorităților implicate în prevenirea și combaterea bolilor contagioase să ia măsurile necesare realizării acestui scop, însă legislația trebuie să fie predictibilă și să asigure echilibrul între drepturile angajaților și interesul public vizat.

Analizând textul criticat prin raportare la jurisprudența Curții Constituționale în materia raporturilor de muncă ale unor categorii de personal, apreciem că sunt pe deplin aplicabile considerentele Deciziei nr. 588/2017 prin care Curtea Constituțională a decis că soluția legislativă care nu precizează condițiile încetării detașării judecătorilor sau procurorilor este neconstituțională.

Referitor la posibilitatea de a reglementa prin acte cu caracter inferior legii aspecte esențiale ce țin de statutul unor categorii de personal, Curtea s-a mai pronunțat, de exemplu, cu privire la statutul polițistului. Astfel, Curtea a reținut că, având în vedere că polițistul este funcționar public civil, cu statut special și că acesta este investit cu exercițiul autorității publice, statutul său juridic cunoaște elemente derogatorii de la dispozițiile generale care reglementează raporturile de muncă, respectiv Legea nr. 53/2003 - Codul muncii, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 345 din 18 mai 2011, cu modificările și completările ulterioare. Astfel, raportul său de serviciu ia naștere, se execută și încetează în condiții speciale. De aceea, aspectele esențiale ce vizează raporturile de serviciu se referă în mod intrinsec la statutul polițistului, statut care este reglementat prin lege organică

Statutul juridic al unei categorii de personal este reprezentat de dispozițiile de lege referitoare la încheierea, executarea, modificarea, suspendarea și încetarea raportului juridic de muncă în care se află respectiva categorie. Prin urmare, această detașare vizează modificarea raportului de muncă și reprezintă un element esențial al statutului juridic al acestei categorii de personal. **Raporturile personalului medical, paramedical și auxiliar specializat din sistemul public sunt raporturi de muncă a căror reglementare, potrivit art. 73 alin. (3) lit.p) din Legea fundamentală, trebuie realizată prin lege organică, iar nu prin acte administrative.**

Or, prevederile referitoare la "detașarea" personalului medical, paramedical și auxiliar specializat din sistemul public sunt lacunare, legea limitându-se la a reglementa expres doar posibilitatea autorităților competente de a dispune "detașarea"/transferul, fără a stabili condițiile concrete și procedura. Astfel, rămâne la latitudinea unor autorități administrative stabilirea, prin acte cu forță juridică infralegală, a condițiilor concrete de modificare a elementelor esențiale ale contractului individual de muncă. Aceste norme sunt contrare și exigențelor de stabilitate, previzibilitate și claritate, iar prin faptul că permit emiterea unor acte administrative cu caracter normativ, de rang infralegal, în această materie determină o stare de incertitudine juridică.

De asemenea, lipsa unui text expres care să prevadă condițiile încetării detașării anterior duratei pentru care s-a dispus, conduce la imprevizibilitatea textului de lege criticat și, astfel, la încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție, deoarece, de la caz la caz, în mod arbitrar, se poate decide, prin acte administrative, cu privire la raporturile de muncă ale categoriilor profesionale prevăzute în ipoteza normei.

Întrucât legiuitorul instituie o nouă construcție juridică în ceea ce privește raporturile de muncă, aceasta ar fi trebuit să fie previzibilă și să prevadă garanții împotriva arbitrariului unei decizii administrative dispuse de *ministrul sănătății, șeful Departamentului pentru Situații de Urgență sau persoana desemnată de acesta sau, după caz, de conducătorul instituției angajatoare.*

Prevederile art. 19 din Legea nr. 136/2020 au un grad sporit de impredictibilitate având în vedere că, în lipsa unor prevederi care să limiteze numărul detașărilor aceleiași persoane pe parcursul stării de alertă, detașarea poate fi prelungită, în fapt, sine die.

Față de cele de mai sus, **Avocatul Poporului solicită Curții Constituționale pronunțarea unei decizii de admitere a excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 8 alin. (3) – (9) cu referire la sintagma "izolarea într-o unitate sanitară sau la o locație alternativă atașată unității sanitare" și ale art. 19 din Legea nr. 136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic.**

AVOCATUL POPORULUI,

RENATE WEBER