

Universitatea de Vest din Timișoara

Facultatea de Drept

Școala doctorală

TEZĂ DE DOCTORAT

SITUAȚIILE EXCEPȚIONALE – STAREA DE ASEDIU ȘI STAREA DE URGENȚĂ, PANDEMIA GENERATĂ DE COVID-19 ȘI PROTECȚIA DREPTURILOR FUNDAMENTALE

Rezumat

Doctorand

Grigore-Florin POPESCU

Conducător de doctorat

Prof. univ. dr. Ioan VIDA

2023

I. Aspecte generale ale cercetării

1. Actualitatea și importanța temei

La sfârșitul anului 2019, în orașul Wuhan, capitala provinciei Hubei din China, a fost detectat un nou coronavirus la om, coronavirusul sindromului respirator acut sever 2, SARS-CoV-2 (*Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2*). Acest agent patogen cauzează boala COVID-19 (*Coronavirus disease 2019*). Infecția s-a răspândit rapid, căpătând dimensiunile unui fenomen intercontinental. Organizația Mondială a Sănătății a declarat epidemia de coronavirus ca fiind pandemie.

Pandemia de COVID-19 a avut consecințe complexe, pe lângă criza sanitară fiind identificate tensiuni sociale și instabilitate economică în multe regiuni ale lumii. În același timp, rețelele de comunicații au fost utilizate pentru difuzarea unei multitudini de informații, inclusiv false sau contradictorii, care au generat sentimente de incertitudine și nesiguranță.

Și autoritățile române au intervenit în vederea ocrotirii populației din sfera de competență prin adoptarea de măsuri restrictive în sectoare importante de activitate - sănătate, învățământ, economie, transporturi, justiție etc. Provocarea a constat în întreprinderea de acțiuni conforme standardelor constituționale, convenționale și comunitare din domeniul îngrădirii drepturilor și libertăților fundamentale.

Interdicțiile și restricțiile care au caracterizat viața de zi cu zi pentru circa 2 ani au influențat serios modul de desfășurare a relațiilor sociale. În comportamentul cetățenilor s-au semnalat schimbări semnificative în privința unor percepții și reacții.

Strategia Națională de Apărare a Țării pentru perioada 2020-2024 cuprinde mențiuni despre pandemia de COVID-19. Criza economică determinată de situația epidemiologică este considerată o amenințare de natură să testeze coeziunea unional-europeană și transatlantică. Sunt avute în vedere asigurarea accesului la educație pentru sănătate cu prezența unei componente referitoare la conduita elevilor și studenților în caz de pandemie, precum și dezvoltarea capacității administrației publice și a sistemului de sănătate publică de prevenire și reacție în cazul apariției unor pandemii.

Pandemia de COVID-19 este amintită și în Strategia militară a României. Unul dintre obiectivele militare naționale îl reprezintă eliminarea urmărilor crizei sanitare, iar una dintre direcțiile de acțiune constă în dezvoltarea unor capacități apte să acționeze în sprijinul armatei și al sistemului național de sănătate.

Originalitatea științifică a temei propuse rezidă în particularizarea problematicii restrângerii exercițiului drepturilor și libertăților constituționale în contextul unei crize

epidemiologice. Componenta medicală a intervenției statale a fost tratată prin prisma actelor normative emise sub acest aspect.

Pandemia a luat sfârșit, dar a lăsat urme adânci. Unele economii se resimt, confortul cotidian fiind expus unor potențiale constrângeri determinate de dificultățile existente. Chestiunea centrală a restrângerii exercițiului drepturilor fundamentale își păstrează relevanța. Astfel, pe de o parte, experiențele acumulate vor fi de folos în eventualitatea ciclicității crizei sanitare sau a manifestării alteia. Pe de altă parte, studierea stării de urgență în mod asociat cu starea de asediu transpune problemele și soluțiile la ipoteza acestei din urmă situații excepționale. Importanța acestei analize este dată în principal de contextul geopolitic actual, rațiuni politice sau militare, precum și considerente economice ori sociale putând fundamenta limitarea unor valori cetățenești constituționale.

2. Scop și obiective

Scopul lucrării a fost reprezentat de examinarea instrumentelor juridice oferite de Legea fundamentală pentru administrarea situațiilor excepționale și evaluarea din perspectivă constituțională a manierei de utilizare a mijloacelor normative pentru gestionarea de către statul român a crizei sanitare determinate de pandemia de COVID-19. În vederea atingerii scopului, am stabilit obiectivele următoare: identificarea modului de reglementare la nivel constituțional a situațiilor excepționale în uniunea Europeană; observarea felului în care unele state unionale au înțeles să implementeze aceste dispoziții din legea fundamentală ca urmare a manifestării crizei epidemiologice; evidențierea prevederilor din Constituția României care disciplinează situațiile excepționale și maniera de dezvoltare infraconstituțională a acestora; sublinierea modalității în care autoritățile noastre au aplicat legislația referitoare la starea de urgență și starea de alertă; expunerea măsurilor normative adoptate de oficiali pentru înlăturarea efectelor pandemiei; reliefarea locului și misiunii Curții Constituționale în exercitarea puterii de stat în împrejurări dificile; relevarea reperelor statuate de instanța de contencios constituțional în domeniul restrângerii exercițiului unor drepturi și libertăți fundamentale; decelarea viciilor de neconstituționalitate ale legislației aplicabile în cazul crizei sanitare atât cea inițială, cât și cea adoptată pe baza ei în vederea concretizării replicii autorităților; avansarea de propuneri în vederea îmbunătățirii sub aspect normativ a capacității de reacție a statului român în circumstanțe critice și a calității răspunsului oficialilor.

3. Metodologie

Cercetarea s-a aplecat asupra unor selecții de acte normative, jurisprudență și material doctrinar. Studiul s-a derulat pe baza mai multor metode.

Metoda logică sau rațională a fost folosită pentru identificarea voinței legiuitorului cu ajutorul anumitor raționamente. De exemplu, Constituția prevede limitativ modurile în care se realizează raporturile Parlamentului cu Guvernul: întrebări, interpelări și moțiuni simple; moțiuni de cenzură; angajarea răspunderii Guvernului; delegarea legislativă. Rezultă că printr-o lege infraconstituțională nu pot fi reglementate noi tipuri de relații între legislativ și executiv. Prin urmare, reglementând la art. 4 alin. 3 și 4 din Legea nr. 55/2020 atribuția Parlamentului de a încuviința integral sau cu modificări hotărârea Guvernului de instituire a stării de alertă pe cel puțin jumătate din unitățile administrativ teritoriale ale țării, legislativul a urmărit să introducă o nouă modalitate de derulare a raporturilor sale cu Guvernul, depășind cadrul stabilit de Legea fundamentală.

Metoda sistemică și-a dovedit utilitatea în lămurirea înțeleșului unor norme prin considerarea legăturilor acestora cu alte reglementări fie din același act normativ, fie din altul. Sub acest aspect, din analiza dispozițiilor art. 146 lit. a-d din Legea fundamentală care stabilesc titularii sesizării Curții Constituționale în cazul controlului de constituționalitate a actelor normative, rezultă că instanța de contencios constituțional nu are competența de a exercita din oficiu un asemenea control. De asemenea, prin examinarea unor prevederi în raport de altele, cu care se află în conexiune sau care aparțin aceluiași ansamblu de norme, se poate observa că disciplinarea stării de alertă din Legea nr. 55/2020 are caracter special față de reglementarea stării de alertă din O.U.G. nr. 21/2004.

Metoda istorică a fost oportună în situațiile care necesitau cunoașterea modului de formare sau evoluție a unor norme, concepte, principii. De pildă, pentru verificarea îndeplinirii de O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, în ansamblul său, a exigențelor constituționale din art. 115 alin. 6 care interzic adoptarea ordonanțelor de urgență de natură a afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului sau drepturile și libertățile prevăzute de Constituție, a fost nevoie de urmărirea evoluției în timp acestei dispoziții din Legea fundamentală. Ținând seama de interdicția amintită, s-a statuat că, în actualul cadru constituțional, regimul juridic al stării de asediu și al stării de urgență, care presupune prin însăși ipoteza sa de incidență afectarea atât a drepturilor și libertăților constituționale, cât și a regimului unor instituții statale fundamentale, nu poate fi reglementat decât printr-o lege, ca act formal al Parlamentului, adoptată cu respectarea dispozițiilor art. 73 alin. 3 lit. g din Constituție, în regim de lege organică. Însă, s-a remarcat că dispozițiile art. 115

alin. 6 au fost introduse prin Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003, ulterior adoptării și intrării în vigoare a O.U.G. nr. 1/1999.

Metoda comparativă a servit analizelor de drept comparat, impuse de statutul României de parte în diverse organizații internaționale (Uniunea Europeană, Consiliul Europei, Organizația Mondială a Sănătății etc.). Au fost confruntate dispoziții constituționale din state membre ale Uniunii Europene care reglementează situațiile excepționale, modurile de transpunere a acestora în contextul crizei sanitare și măsurile adoptate în diferite țări unionale în vederea administrării dificultăților întâmpinate.

II. Conținutul tezei

1. Structura lucrării

În primul capitol am abordat configurarea constituțională a situațiilor excepționale în statele membre ale Uniunii Europene, comparativ cu cea din țara noastră. Întrucât pandemia reprezintă o epidemie extinsă pe o suprafață care depășește teritoriul unui stat, fiind un fenomen transfrontalier favorizat de mișcarea persoanelor și contactul dintre oameni, abordarea sa are loc la nivel internațional. Criza epidemiologică s-a manifestat și în România, înfruntarea acesteia presupunând, între altele, evaluarea rutelor principale de intrare în țară prin prisma contextului juridic suprastatal. Astfel, a apărut necesară luarea în considerare a statutului României de țară membră a Uniunii Europene, organizație care oferă cetățenilor săi un spațiu de libertate, securitate și justiție, fără frontiere interne, în interiorul căruia este asigurată libera circulație a persoanelor.

Pentru început, am accentuat locul și rolul constituției în ansamblul juridic. Am subliniat încărcătura politico-juridică a acestui act normativ și modul în care el determină forma de guvernământ, stabilește caracterul regimului, organizează puterea publică și reglementează funcționarea principalelor organe și instituții de stat.

În continuare, am urmărit identificarea normelor referitoare la situațiile excepționale în unele state membre ale Uniunii Europene, prin efectuarea unui demers de drept comparat acoperind un eșantion relevant al țărilor unionale, respectiv state cu tradiție democratică (cum este Franța), state care au experimentat modificări majore de regim politic imediat după încheierea celui de-al Doilea Război Mondial (de exemplu, Germania, Italia, Austria) sau mai târziu (cazul Spaniei sau al Portugaliei), state care au avut anterior regim socialist și apoi au pășit spre economia de piață fie în mod singular (de exemplu, Bulgaria, Polonia sau Ungaria), fie împreună cu desprinderea dintr-o formă compusă de stat (cum sunt Croația sau Estonia),

precum și state cu forme de guvernământ diverse – monarhie constituțională (cazul Spaniei) sau republică parlamentară (de exemplu, Grecia, Irlanda) ori semiprezidențială (cum sunt Austria sau Franța).

Cercetarea a relevat că, în ciuda diversității stilurilor de sistematizare a normelor constituționale, se desprind anumite elemente comune în materia organizării puterii de stat și a exercitării acesteia în cazul situațiilor excepționale. Statele Uniunii Europene au regimuri politice democratice, care recunosc și protejează aceleași valori fundamentale, între care drepturile omului și libertățile cetățenești. Funcționarea statului are la bază principiul separației, echilibrului și controlului reciproc al puterilor, care sunt cele tradiționale – legislativă, executivă și judecătorească. Situațiile excepționale se instituie în împrejurări deosebite, care presupun în mod primordial amenințarea existenței statului sau a democrației. Puterea executivă și cea legislativă sunt implicate direct și imediat, iar puterea judecătorească și justiția constituțională intervin eventual și ulterior. Restricțiile adoptabile au caracter temporar și nu pot afecta substanța drepturilor și libertăților fundamentale, unele dintre acestea fiind inderogabile (dreptul la viață, dreptul la integritate fizică și psihică, interzicerea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane ori degradante, prezumția de nevinovăție, accesul la justiție, dreptul la apărare sau libertatea de gândire). În timpul cât sunt în vigoare situațiile excepționale, constituția nu poate fi revizuită, iar mandatul organelor de stat alese este prelungit de drept.

Apoi, am realizat o retrospectivă a reglementărilor constituționale românești în materia situațiilor excepționale. Au fost cercetate legile fundamentale adoptate ulterior constituirii statului român în 1859: constituțiile monarhiste (din 1866, 1923 și 1938), constituțiile socialiste (din 1948, 1952 și 1965) și cea postdecembristă (din 1991, revizuită în 2003). Am subliniat faptul că prima Constituție a României, cea din 1866, nu se referea în vreun fel la starea de asediu sau la starea de urgență. Starea de asediu a fost reglementată pentru prima dată în Legile fundamentale din 1923 și 1938, dar în Constituția din 1948 era doar amintită. Odată cu Legea fundamentală din 1952, starea de asediu dispare din legislația constituțională, dar este introdusă reglementarea stării excepționale, similară stării de urgență din prezent. Constituția din 1965 nu prevedea nici ea starea de asediu, ci doar starea de necesitate, corespunzătoare stării excepționale din Legea fundamentală de la 1952. În prezent, Constituția conține dispoziții cu privire atât la starea de asediu, cât și la starea de urgență, cele două situații excepționale fiind menționate întotdeauna împreună.

În finalul primului capitol am evidențiat asemănările și deosebirile dintre regimurile normative constituționale examinate. Asemănător altor state membre ale Uniunii Europene,

România are reglementate în Constituție starea de asediu ca instrument de apărare a țării în fața unor agresiuni armate (la fel ca în Franța, Grecia, Polonia, Portugalia, Spania sau Ungaria) și starea de urgență ca mijloc de răspuns la pericole grave care vizează buna funcționare a mecanismelor statului democratic (la fel ca în Bulgaria, Estonia, Polonia, Portugalia, Spania sau Ungaria). Totodată, prelungirea de drept a mandatului legislativului pe durata stării de asediu sau a stării de urgență este prevăzută, ca și în România, în țări ca Bulgaria, Estonia sau Polonia. În Grecia, convocarea parlamentului este obligatorie chiar dacă acesta a fost dizolvat sau i s-a încheiat mandatul. Interdicția dizolvării legislativului se regăsește în Legea fundamentală a României, dar și în constituții precum cele din Franța, Spania sau Ungaria. Identic cazului țării noastre, interdicția revizuirii constituției în timpul stării de urgență sau al stării de asediu este prevăzută în state ca Estonia, Polonia, Portugalia sau Spania. În privința instaurării stării de asediu (legea marțială) și a stării de urgență, regula constă în colaborarea dintre puterea executivă și cea legislativă, una propunând măsura și cealaltă autorizând-o sau încuviințând-o.

Ca deosebiri față de constituțiile altor țări unionale, studiul a relevat că Legea fundamentală a României nu arată ipotezele instituirii stării de urgență și a stării de asediu (în opoziție cu exemplul Estoniei, Franței, Germaniei, Greciei, Poloniei, Portugaliei sau Ungariei), nu indică durata pentru care se pot instaura cele două situații excepționale (așa cum se procedează în Estonia, Franța, Grecia, Polonia, Portugalia, Spania sau Ungaria) și nu stabilește drepturile și libertățile al căror exercițiu poate fi restrâns sau de la care nu se poate deroga (contrar exemplului unor țări precum Croația, Estonia, Grecia, Polonia, Portugalia, Spania sau Ungaria).

În al doilea capitol am tratat raportul dintre pandemia de COVID-19 și situațiile excepționale. Ca punct de plecare, am urmărit modul de implementare în urma intervenirii crizei sanitare a prevederilor constituționale din state membre ale Uniunii Europene analizate în primul capitol. Am observat că, deși aveau la îndemână instrumente juridice pentru o reacție comună, în perioada incipientă a tulburărilor, țările unionale au acționat unilateral, concentrându-se pe protecția propriilor cetățeni. Autoritățile interne au dispus de instrumente preexistente, le-au adaptat pe cele vechi ori au creat altele. Tratatul medical administrat persoanelor infectate a fost dublat cu măsuri de bază pentru evitarea răspândirii bolii constând în distanțare fizică și izolare. Oficialii au acționat în scopul promovării interesului public, dar acțiunile lor s-au dovedit a fi în opoziție cu dorințele și așteptările populațiilor. Deși intervențiile au căutat să îmbunătățească situația epidemiologică, acestea au deteriorat relațiile sociale, economia, învățământul, sportul etc.

Am constatat că doar în câteva state membre a fost declarată starea de urgență prevăzută în constituție (Bulgaria, Portugalia, Spania, Ungaria). Alte țări au ales să nu acționeze pe această cale, cu toate că legea fundamentală o permitea (Croatia, Germania, Estonia, Polonia). Alte state au optat pentru folosirea unor instrumente constituționale distincte de starea de urgență (de exemplu, Grecia). Au fost activate și regimuri infraconstituționale (în Bulgaria - situație de urgență epidemiologică; în Croatia – reacție întemeiată pe legislația privind protecția civilă și prevenirea bolilor infecțioase; Franța - stare de urgență sanitară; Germania - stare de dezastru; Italia - stare de urgență reglementată prin lege ordinară; Polonia – măsuri luate pe baza legilor ordinare; Ungaria - stare de criză sanitară și pregătire epidemiologică).

Observația care s-a impus a fost aceea că, indiferent de rangul legislației implementate în țările unionale au fost restrânse, în esență, aceleași drepturi și libertăți fundamentale: libertatea de circulație; libertatea întrunirilor; dreptul la educație; dreptul la viață intimă, privată și de familie; libertatea individuală; dreptul de proprietate; libertatea economică; dreptul la muncă; libertatea de religie (în dimensiunea ei colectivă). În mod izolat, a fost notificată Secretariatului General al Consiliului Europei activarea derogării prevăzute de art. 15 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (Estonia).

Un segment al cercetării s-a axat pe cenzurarea de către justiția constituțională și organele judecătorești a modului de administrare a urgenței de sănătate publică provocată de COVID-19. Soluțiile pronunțate au fost de infirmare a normelor criticate (ca în Austria, Croatia, Franța, Germania, Italia, Polonia, Portugalia sau Spania), de confirmare a acestora (de exemplu, în Bulgaria, Germania sau Italia), de suspendare (cazul Franței) sau de nuanțare a lor (de exemplu, în Ungaria). Deși au fost anulate măsuri limitative sau restrictive de drepturi și libertăți fundamentale ori desființate norme pe care se sprijină aceste măsuri, nu a avut loc o modificare semnificativă a situației de ansamblu. Autoritățile au continuat să impună interdicții și restricții, dar criza epidemiologică nu a încetat. Cu toate că măsurile dispuse au urmărit protejarea vieții și a sănătății publice, intensitatea măsurilor limitative sau prelungirea acestora în timp au atras nemulțumirea maselor, manifestată inclusiv prin proteste de stradă, de multe ori însoțite de violență fizică. La escaladarea tensiunilor sociale a contribuit și justiția, constituțională și de drept comun, întrucât, chiar dacă soluțiile pronunțate au restabilit pe alocuri echilibrul juridic, acestea au intervenit cu întârziere raportat la dinamica efectelor reglementărilor atacate.

În partea secundă a celui de-al doilea capitol am examinat situațiile și stările excepționale în România din postura de instrumente de combatere a efectelor pandemiei de COVID-19. În categoria situațiilor excepționale am inclus starea de mobilizare, starea de

război, starea de asediu și starea de urgență, fiind prevăzute de Constituție, iar în cea a stărilor excepționale am introdus starea de alertă și situația de urgență, gradul mai redus de abatere a acestora de la ordinea juridică de drept comun neimpunând o normare la nivelul Legii fundamentale.

Au fost expuse noțiunile de stare de asediu și stare de urgență, sediul materiei regăsit în Constituție și în legislația infraconstituțională, precum și regimul juridic al acestor situații excepționale, cu indicarea competenței de instituire, a conținutului și a duratei măsurilor, inclusiv a posibilității de prelungire și a cazurilor de încetare. După aceea, s-a determinat natura juridică a decretelor care instituie și prelungesc starea de asediu și starea de urgență, cu ilustrarea opiniilor din literatura de specialitate și a poziției Curții Constituționale. În continuare, au fost abordate efectele juridice ale declarării stării de asediu sau stării de urgență. Am considerat că situațiile excepționale constituie ordini juridice speciale, caracterizate prin regimuri derogatorii de la cel constituțional de drept comun. Asemenea circumstanțe impun limitarea exercitării unor drepturi și libertăți fundamentale, însă cu respectarea cumulativă a cerințelor art. 53 din Constituție. Este nevoie ca restricționarea să aibă loc numai prin lege și doar dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav (alin. 1). În același timp, restrângerea trebuie să fie necesară într-o societate democratică și proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței/substanței drepturilor și libertăților îngădite (alin. 2).

Având în vedere că legislația operează cu termeni care prezintă semnificații apropiate, am apreciat necesară o delimitare a sferei noțiunilor utilizate. Similitudinea terminologică fie este localizată în Legea fundamentală, fie se regăsește între instituții juridice constituționale și unele aparținând legislației organice, fie este amplasată doar în legislația de rang organic. Prin urmare am realizat paralele între situațiile excepționale și situațiile extraordinare (acestea din urmă referindu-se la împrejurările în care intervine delegarea legislativă), starea de urgență (situație excepțională) și situația de urgență (chestiune de fapt, normată la nivel infraconstituțional), starea de urgență (situație excepțională) și starea de alertă (răspunsul la o situație de urgență amplă și intensă), precum și între starea de alertă și situația de urgență (prima având-o ca premisă pe secunda).

Capitolul al treilea l-am dedicat reacției statului român pentru ocrotirea drepturilor fundamentale în contextul generat de pandemia de COVID-19. Inițial, am trecut în revistă

mijloacele juridice constituționale de gestionare a crizei sanitare – legiferarea, jurisdicția constituțională și justiția administrativă. Apoi, am conturat poziționarea juridică a autorităților române, cu enumerarea principalelor acte normative prin care legislativul și executivul au înțeles să răspundă efectelor negative ale pandemiei. La momentul apariției împrejurărilor critice, exista un cadru normativ primar determinat cardinal de Constituție, O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență și O.U.G. nr. 21/2004 privind Sistemul National de Management al Situațiilor de Urgență. Intervenția statală în vederea limitării infecțiilor cu SARS-CoV-2 și înlăturării consecințelor crizei sanitare s-a materializat, în esență, prin instituirea stării de urgență și, ulterior, a stării de alertă.

Art. 34 alin. 2 din Constituție consacră obligația statului de a lua măsuri în vederea asigurării igienei și sănătății publice. Îndeplinirea acestei sarcini a devenit pe cât de dificilă, pe atât de importantă în timpul pandemiei generate de Covid-19. Situațiile excepționale reclamă reacții prompte, energice și adecvate gravității împrejurărilor. La 16 martie 2020, în baza art. 93 alin. 1 din Constituție, șeful statului a declarat stare de urgență pe întreg teritoriul țării pentru 30 de zile. Decretul Președintelui României a fost în acord cu dispozițiile Legii fundamentale, dar a depășit cadrul instituit de O.U.G. nr. 1 /1999 pentru măsurile de primă urgență adoptabile în timpul situației excepționale, deoarece a dat dispoziții care nu se încadrează în textul normativ organic și afectează unele drepturi și libertăți constituționale. Însă, starea de urgență a fost încuviințată integral de Parlament. La 14 aprilie 2020, s-a decretat prelungirea situației excepționale pe tot teritoriul național pentru 30 de zile, începând cu 15 aprilie 2020. Și de această, dată Parlamentul a încuviințat în tot măsura, care a încetat prin expirarea termenului, la finalul zilei de 14 mai 2020. Fără să existe un caz de război sau alt pericol public care să amenințe viața națiunii, Reprezentanța Permanentă a României la Consiliul Europei a informat Secretarul General al acestui for continental cu privire la activarea de către țara noastră a art. 15 din Convenție (derogarea în caz de stare de urgență), precum și cu privire la încetarea derogării.

Spre finalul intervalului de activitate a stării de urgență, pandemia continua să se manifeste la cote ridicate. Cum prelungirea situației excepționale nu mai era oportună, iar existența nevoii menținerii unor restricții necesita adaptarea cadrului legislativ, a fost reconceptualizată starea de alertă. Această instituție juridică și-a schimbat semnificația în urma modificării O.U.G. nr. 21/2004 prin O.U.G. nr. 68/2020, în sensul că nu mai reprezenta doar aplicarea planurilor de acțiuni și măsuri de prevenire, avertizare a populației, limitare și înlăturare a consecințelor situației de urgență, ci devenea răspunsul la o situație de urgență de amploare și intensitate deosebite, 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. Astfel, starea de alertă era caracterizată de un regim mai puțin restrictiv decât starea de urgență.

Concomitent, Parlamentul a adoptat Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19. Această lege prelua din O.U.G. nr. 21/2004 noua definiție a stării de alertă, însă nu și competența declarării ei, care nu aparținea comitetelor pentru situații de urgență de la nivel local, județean/al municipiului București ori național, după caz, ci era acordată Guvernului. În art. 4 alin. 3 și 4 din Legea nr. 55/2020 se prevedea obligativitatea supunerii încuviințării Parlamentului starea de alertă instituită pe cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale ale țării, cu posibilitatea legislativului de a confirma măsura, de a o respinge sau de a o admite cu modificări. Văzând obiectele de reglementare și specificul soluțiilor legislative, Legea nr. 55/2020 era o reglementare specială în raport cu O.U.G. nr. 21/2004.

Atât O.U.G. nr. 68/2020, cât și Legea nr. 55/2020 au fost publicate în Monitorul Oficial la 14 mai 2020, ultima zi a stării de urgență. Întrucât ordonanța de urgență intră în vigoare la data publicării, iar legea în 3 zile de la acest moment, a fost aleasă varianta declarării stării de alertă de Comitetul Național pentru Situații de Urgență începând cu 15 mai 2020 pe baza normei generale, O.U.G. nr. 21/2004 modificată prin O.U.G. nr. 68/2020, urmând ca din 18 mai 2020 să fie declarată o nouă stare de alertă, de această dată de Guvern în baza normei speciale, Legea nr. 55/2020, simultan cu dispunerea încetării precedentei stări de alertă.

Starea de alertă a fost prelungită în mod repetat cu câte 30 de zile, aceasta încetând la finalul zilei de 8 martie 2022. În cadrul juridic delimitat de starea de urgență și starea de alertă au fost luate măsuri restrictive de drepturi și libertăți fundamentale: suspendarea unor activități sportive, culturale, artistice, religioase, științifice sau de divertisment; interzicerea unor evenimente cu participarea unui număr mare de persoane; obligativitatea purtării măștii de protecție în spațiile publice închise, mijloacele de transport în comun, spațiile comerciale și la locul de muncă; impunerea utilizării mănușilor de protecție; interzicerea servirii și a consumului de produse alimentare și băuturi în localuri publice; interzicerea intrării în țară a străinilor și apatrizilor, cu unele excepții; abilitarea unor organe și instituții pentru asigurarea aplicării și respectării ordonanțelor militare; interzicerea circulației în afara locuinței ori a gospodăriei, cu anumite excepții; dovedirea motivelor unor deplasări prin prezentarea legitimației de serviciu, a adeverinței eliberate de angajator sau a declarației pe propria răspundere; carantinarea sau izolarea anumitor persoane care intră în România; izolarea

preventivă la locul de muncă a personalului care ocupă funcții esențiale sau desfășoară activități de bază ce necesită continuitate.

Cea mai dezbătută componentă a reacției statului român la criza epidemiologică a fost campania de vaccinare. Strategia de vaccinare împotriva COVID-19 în România, aprobată prin H.G. nr. 1031/2020, a stabilit că vaccinarea urma să fie gratuită și voluntară. Deși la modul declarativ vaccinarea nu era obligatorie, a existat un fenomen de respingere a prezenței persoanelor nevaccinate în sectoare importante ale vieții sociale, concomitent cu acordarea anumitor facilități sau recompense persoanelor vaccinate.

Pe timpul stării de urgență și al stării de alertă, au fost activate dispozițiile art. 53 din Constituție privind restrângerea exercițiului unor drepturi și al unor libertăți fundamentale. Cu toate că circumstanțele epidemiologice au prilejuit aplicarea atât a dispozițiilor art. 93 alin. 1, cât și ale art. 53 alin. 1 din Legea fundamentală, relația dintre cele două texte constituționale prezintă unele nuanțe. Pe de o parte, instituirea stării de urgență sau a stării de asediu are ca efect limitarea exercitării unor drepturi sau libertăți fundamentale. Cu alte cuvinte, incidența art. 93 alin. 1 o implică și pe cea a art. 53 alin. 1. Pe de altă parte, restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți constituționale nu presupune în mod necesar existența unei situații excepționale. Aplicabilitatea art. 53 alin. 1 nu o implică automat pe cea a art. 93 alin. 1. Ipotezele în care exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale poate fi restricționată nu se rezumă la cele care justifică declararea stării de asediu sau a stării de urgență. De exemplu, imperativul desfășurării instrucției penale este susceptibil să atragă incidența art. 53 alin. 1, dar nu și pe cea a art. 93 alin. 1.

Am considerat că prezența situațiilor excepționale menționate implică în mod obligatoriu restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți constituționale. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că instituirea stării de urgență ori a stării de asediu are ca posibilă consecință limitarea exercitării unor drepturi sau libertăți. În literatura de specialitate s-a exprimat o opinie mai fermă, dar nu tranșantă, în sensul că, în principiu, o stare excepțională fără derogări de la drepturile omului este greu de conceput. Însă, în asemenea ipoteză, restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților nu este doar o posibilitate, ci o certitudine. Rațiunea instituirii stării de urgență sau a stării de asediu este aceea de a se proclama oficial existența unor împrejurări care determină abaterea semnificativă de la coordonatele obișnuite ale traiului zilnic. Or, restabilirea normalității se poate realiza doar prin eforturile comune ale autorităților și populației, care presupun renunțări la elemente importante ale unei existențe confortabile, cu afectarea inevitabilă a anumitor drepturi sau libertăți constituționale.

Studiul a reliefat locul și rolul Curții Constituționale în exercitarea puterii de stat în circumstanțe critice. Această instanță s-a preocupat de misiunea sa de asigurare a supremației Constituției în contextul activării unor reglementări și al adoptării unor măsuri apte să limiteze exercițiul unor drepturi și libertăți fundamentale, statuând repere importante în materia afectării acestor valori constituționale. Dispoziții din legislația relativă la starea de urgență și la starea de alertă au fost cenzurate de Curtea Constituțională, unele fiind calificate neconforme cu Legea fundamentală.

Un punct de referință în practica instanței de contencios constituțional a fost fixat prin Decizia nr. 152/2020, în care s-a stabilit că, prin însuși obiectul de reglementare, O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și al stării de urgență afectează *de plano* drepturi și libertăți constituționale și regimul unor instituții fundamentale ale statului. Actualul cadru constituțional din art. 115 alin. 6 nu permite această manieră de reglementare, regimul juridic al celor două situații excepționale putând fi normat numai printr-un act formal al Parlamentului adoptat în regim de lege organică. Însă, instanța de contencios constituțional a reținut că interdicția menționată a fost introdusă în Legea fundamentală cu ocazia revizuirii din 2003, aceasta neexistând la momentul adoptării ordonanței de urgență criticate, sub redactarea inițială a Constituției din 1991.

Jaloane jurisprudențiale au fost marcate de Curtea Constituțională și prin Decizia nr. 240/2020, în care a analizat norme susceptibile să afecteze drepturi electorale. Curtea a precizat că art. 53 din Constituție stabilește că restrângerea exercițiului drepturilor sau al libertăților fundamentale se realizează prin lege și nu printr-un alt act de forță legii. S-a mai arătat că dacă adoptarea ordonanței de urgență este afectată de un viciu de neconstituționalitate extrinsec, atunci legea de aprobare a acesteia este neconstituțională în ansamblu.

Un alt reper a fost statornicit prin Decizia nr. 457/2020, în care Curtea Constituțională a reținut că reglementarea obligației Guvernului de la art. 4 alin. 3 și 4 din Legea nr. 55/2020 de a supune încuviințării Parlamentului măsura stării de alertă atunci când aceasta este instituită de executiv pe mai mult de jumătate din unitățile administrativ-teritoriale ale țării, cu posibilitatea legislativului de a o respinge sau încuviința integral ori cu modificări, nesocotește principiul separației puterilor în stat, alterează natura juridică a hotărârilor Guvernului de acte de executare a legii și încalcă drepturi fundamentale ca accesul liber la justiția administrativă și dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică de a obține reparații. Configurarea unei instituții noi, a hotărârii de Guvern încuviințată sau modificată de Parlament, conferă legislativului și atribuții executive și încadrează hotărârea Guvernului în categoria actelor

administrative care vizează raporturile cu Parlamentul, exceptând-o astfel, potrivit art. 126 alin. 6 din Constituție, de la controlul judecătoresc pe calea contenciosului administrativ.

Un punct de referință în jurisprudența Curții Constituționale a fost statuat prin Decizia nr. 369/2022, în care au fost analizate dispoziții din Legea nr. 36/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic. Actul normativ reglementa unele măsuri necesare în domeniul sănătății publice cu caracter temporar, în situații de risc epidemiologic și biologic, pentru prevenirea introducerii și limitarea răspândirii bolilor infectocontagioase pe teritoriul României. Curtea a considerat că termenul de 5 zile de la data publicării actului administrativ, prevăzut de art. 15 alin. 4 din Legea nr. 136/2020 pentru atacarea la instanța competentă cu acțiune în anulare a actelor administrative normative referitoare la măsurile prevăzute de acest act normativ, reprezintă o îngrădire disproporționată, la o intensitate de natură să afecteze substanța dreptului fundamental al persoanei vătămate de o autoritate publică de a se adresa justiției administrative. Consacrarea prezumției absolute de legalitate a unor acte administrative normative în lipsa atacării acestora la instanța judecătorească în termen de 5 zile de la publicarea lor echivalează cu reglementarea în fapt a unei noi abateri de la principiul constituțional al controlului judecătoresc exercitat asupra actelor administrative emise de autoritățile publice, adăugând la Legea fundamentală, care prevede în art. 126 alin. 6 ca excepții doar actele privind raporturile cu Parlamentul și cele de comandament cu caracter militar.

Alte jaloane ale practicii instanței de contencios constituțional au fost fixate prin Decizia nr. 392/2021, în care au fost examinate prevederile art. 72 din Legea nr. 55/2020 în privința normelor aplicabile sub aspectul procedurii jurisdicționale de urmat pentru acțiunile în contencios administrativ împotriva hotărârilor Guvernului care declară, prelungesc ori încetează starea de alertă, precum și a ordinelor și instrucțiunilor care stabilesc aplicarea de măsuri pe perioada stării de alertă. Curtea Constituțională a reținut că dispozițiile primului alineat al acestui articol fac trimitere la dreptul comun în ceea ce privește aspectele nereglementate în mod expres în cuprinsul legii și care nu contravin prevederilor acesteia. Nu s-ar putea concluziona că o astfel de trimitere are în vedere Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, deoarece dispozițiile alineatului al doilea din același articol prevăd expres că, în cazul stării de alertă instituite pentru prevenirea și combaterea pandemiei de COVID-19, nu sunt aplicabile dispozițiile art. 42 din O.U.G. nr. 21/2004, care la alin. 3 reglementează posibilitatea atacării în contencios administrativ, în condițiile Legii nr. 554/2004, a hotărârilor prin care se declară, se prelungește sau încetează starea de alertă, precum și a celor prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă. Curtea a constatat că este lipsită de

claritate și previzibilitate reglementarea prin folosirea procedurii normelor de trimitere într-o modalitate care face imposibilă identificarea reglementărilor aplicabile sub aspectul procedurii jurisdicționale de urmat pentru aceste acțiuni în contencios administrativ. De asemenea, nici Legea nr. 55/2020 și nici Legea 554/2004 nu conțin dispoziții procedurale în vederea garantării soluționării într-un termen scurt a cauzelor referitoare la actele administrative de declarare sau prelungire a stării de alertă, de natură să satisfacă exigențele convenționale ale dreptului de acces efectiv la justiție, care este caracterizat nu numai de aptitudinea instanței de a analiza argumentele, mijloacele și probele expuse și de a pronunța o hotărâre, ci și de capacitatea soluției date de a înlătura încălcarea denunțată și efectele sale asupra titularului dreptului vătămat. Legiuitorul este chemat să reglementeze o procedură al cărei conținut să fie ușor identificabil, clar și previzibil sub aspectul consecințelor și care să asigure posibilitatea soluționării cauzelor în regim de urgență, într-un termen foarte scurt, astfel încât hotărârile pronunțate să fie apte să înlătore în mod concret și eficient consecințele actelor administrative atacate, în perioada în care acestea produc efecte.

Tot legat de previzibilitatea legii, instanța de contencios constituțional a stabilit în Decizia nr. 458/2020 că este lipsită de această componentă reglementarea de nivel primar care doar prevede carantina persoanelor ca măsură de competența ministrului sănătății, nu asigură accesul la justiție pentru a o contesta eficient și trece în atribuțiile autorității administrative stabilirea tipurilor de carantină și a cerințelor de instituire și de încetare. Unele forme de carantină normate printr-un ordin de ministru emis în baza dispoziției legale criticate au avut ca efect restrângerea unor drepturi fundamentale, cum sunt libertatea individuală, libera circulație și viața intimă, familială și privată, fără o bază normativă primară.

Sub același aspect al previzibilității legii, Curtea Constituțională a statuat în Decizia nr. 152/2020 că principiul calității legii care incriminează infracțiuni este aplicabil în egală măsură și în materie contravențională, așa încât obiectul material al contravenției trebuie indicat în mod clar și neechivoc în cuprinsul normei sau să fie ușor identificabil prin trimitere la altă normă aflată în conexiune cu textul incriminator.

Un alt reper de jurisprudență constituțională a fost stabilit prin Decizia nr. 650/2022 în materia afectării prin ordonanță de urgență a dreptului fundamental la pensie. Curtea a reținut că invocarea ca motiv al reglementării prin ordonanță de urgență a unei situații extraordinare cu caracter temporar, cum este criza sanitară, trebuie să conducă la măsuri congruente factual, nu la soluții legislative pentru o perioadă nedeterminată în timp, practic permanente.

Studiul a evidențiat și rolul constituțional al puterii judecătorești în asigurarea calității răspunsului statal dat provocării epidemiologice. Înalta Curte de Casație și Justiție s-a

manifestat atât ca garant al interpretării și aplicării unitare a legii, cât și ca instanță de judecată. Rolul de unificare a practicii judiciare a fost îndeplinit prin intermediul mecanismelor reprezentate de recursul în interesul legii și hotărârea prealabilă pentru dezlegarea unor chestiuni de drept. Contenciosul administrativ beneficiază de reglementare realizată în mod primordial de Legea fundamentală și dezvoltată la nivel organic de Legea nr. 554/2004. Așa cum legile și ordonanțele sunt susceptibile de a fi controlate sub aspectul constituționalității, actele administrative ale autorităților publice sunt pasibile de verificare din punct de vedere al legalității. Jurisprudența relativă la pandemia de COVID-19 a fost constituită în mare parte din cauze având ca obiect acțiuni împotriva măsurilor de carantină și vaccinare.

Lucrarea a subliniat inclusiv contribuția controlului exercitat de Curtea de la Strasbourg la nivelul Consiliului Europei. În cauza *Spînu împotriva României*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, printr-o soluție pe fondul cauzei, a validat conduita autorităților naționale, remarcând că, deși măsura concretă a restrângerii libertății religioase în componenta exteriorizării acesteia a fost dispusă prin act infralegal de către conducătorul sistemului penitenciar, această manieră de acțiune era autorizată expres de Legea nr. 55/2020. Cu alte cuvinte, ingerința statului era prevăzută de lege, deoarece manifestarea de voință a organului administrativ își avea temeiul într-un act legislativ. În cauza *Terheș împotriva României*, instanța europeană a declarat inadmisibilă cererea prin care se pretindea că măsura izolării în vigoare între 24 martie 2020 și 14 mai 2020, dispusă printr-o ordonanță militară, ar echivala cu o lipsire de libertate contrară art. 5 paragr. 1 lit. e din Convenție. Curtea a reținut că distincția între restrângerea libertății și privarea de libertate se realizează pe baza unor criterii cumulative ca natura, durata, efectele și modalitatea de executare a măsurii contestate și a arătat că restricția criticată s-a înscris în ansamblul unor măsuri excepționale, derogatorii de la dreptul comun, reclamate de motive sanitare, iar măsura izolării a fost impusă întregii populații, inacțiunea autorităților putând avea consecințe grave pentru dreptul la viață, dreptul la sănătate, mediul economic și cel social. Instanța de contencios european al drepturilor omului a recunoscut marja largă de apreciere de care se bucură statele semnatare ale Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale atunci când apreciază asupra unor chestiuni sensibile, judecătorul național fiind mai bine plasat decât cel internațional în raport cu necesitățile și contextele interne.

În capitolul al patrulea am efectuat o analiză critică a stării de urgență și a stării de alertă. Lucrarea a căutat să clarifice zonele normative care prezintă lipsuri sau carențe și să expună impactul lor asupra capacității de intervenție a autorităților pentru remedierea situațiilor dificile. Criticile formulate s-au dorit a avea caracter constructiv, de stimulente în vederea

rezolvării chestiunilor vizate. Au fost cercetate calitatea legislației inițiale și calitatea intervenției statale.

Pentru început, am observat maniera eliptică de reglementare a situațiilor excepționale la nivel constituțional. Legea fundamentală nu este datoare să definească sau să normeze detaliat starea de asediu și starea de urgență, dar aceasta nu prevede nici elemente minime cum sunt ipotezele instituirii lor, durata pentru care se pot instaura, drepturile și libertățile al căror exercițiu poate fi restrâns sau de la care nu se poate deroga, efectele încuviințării de către Parlament a măsurii decretate de Președintele României sau momentul ori condițiile încetării celor două situații excepționale. Constituția se limitează la a statornici că starea de asediu și starea de urgență se instituie de Președintele României pe întreg teritoriul țării sau pe o parte a acestuia, cu obligația șeful statului de a solicita încuviințarea Parlamentului asupra măsurii adoptate.

În continuare, am remarcat stilul deficitar în care O.U.G. nr. 1/1999 dezvoltă reglementarea din Legea fundamentală. În Constituție, starea de asediu și starea de urgență sunt precizate ca măsuri excepționale, pe când în O.U.G. nr. 1/1999 sunt menționate ca privind situații de criză ce impun măsuri excepționale, pentru ca apoi să fie definite ca ansambluri de măsuri excepționale. Așadar, situația excepțională este amintită în Legea fundamentală ca fiind măsură excepțională și definită în legislația infraconstituțională ca fiind un ansamblu de măsuri excepționale. Starea de asediu/urgență nu se poate defini ca fiind de fapt mijloacele prin care se tinde la administrarea sa. Funcționalitatea unei definiții presupune, între altele, ca aceasta să nu fie circulară, respectiv ca un termen să nu se definească prin el însuși.

De asemenea, am considerat că instrumentul juridic al ordonanței militare reglementat de O.U.G. nr. 1/1999 are o titulatură nepotrivită. Pe de o parte, denumirea nu mai este de actualitate. La data adoptării O.U.G. nr. 1/1999, în cadrul Ministerului de Interne (denumirea de la acel moment) funcționau, cu precădere, militari. În acel context, denumirea de „ordonanță militară” își găsea justificare. Între timp, multe structuri au fost demilitarizate. Pe de altă parte, sintagma „ordonanță militară” este de natură a crea confuzie cu privire la apartenența actului la categoria celor de comandament cu caracter militar. În consecință, pot apărea dificultăți sub aspectul determinării posibilității exercitării controlului judecătoresc pe calea contenciosului administrativ.

În finalul secțiunii dedicate evaluării legislației existente la momentul declanșării urgenței de sănătate publică am apreciat că O.U.G. nr. 21/2004 folosea o exprimare necorespunzătoare pentru delimitarea stării de alertă, în sensul că noțiunea era definită nu prin

ceea ce reprezenta, ci prin aspectele la care se referă. Oricum, înainte de proclamarea stării de alertă la 15 mai 2020, această instituție juridică a fost recalibrată.

Referitor la calitatea intervenției statale, am arătat că reacția oficialilor români la situația critică determinată de răspândirea noului coronavirus SARS-CoV-2 s-a transpus în adoptarea de măsuri concrete concomitent cu adaptarea cadrului normativ care le servește ca temei juridic la noile provocări. A fost angrenat întreg mecanismul public, fiind implicate toate puterile din stat. Elementul central al acțiunilor autorităților l-a constituit restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți fundamentale. În lege sunt prevăzute drepturile a căror exercitare este afectabilă, dar concretizarea lor se face, pe baza legii, prin diverse acte juridice, cum sunt decretele prezidențiale, ordonanțe militare sau alte acte administrative.

În legătură cu atitudinea Președintelui României, am subliniat că acesta a adoptat cea mai aspră dintre măsurile disponibile, decretând starea de urgență. Șeful statului a trecut dincolo de perimetrul permis de O.U.G. nr. 1/1999 pentru măsurile de primă urgență adoptabile prin actul prezidențial, dispunând, pe de o parte, suspendarea sau neaplicarea unor prevederi legale sau, pe de altă parte, modificarea și completarea unor legi, dispozițiile sale având impact asupra unor drepturi și libertăți fundamentale (dreptul la muncă, libertatea economică, accesul liber la justiție etc.).

Cât privește Ministerul Afacerilor Externe, acesta a informat Secretarul General al Consiliului Europei despre activarea de către România a art. 15 din Convenție (derogarea în caz de stare de urgență) cu ocazia instaurării stării de urgență, despre prelungirea situației excepționale și despre încetarea acesteia. Am opinat că nu se impunea notificarea forului continental, fiindcă nu a existat nici caz de război și nici alt pericol public care periclita viața națiunii. Am arătat că nu există o corespondență necesară între starea de urgență și derogarea de la obligațiile ce revin statelor-părți ale Convenției. Sub acest aspect, comunicarea expirării stării de urgență și a măsurilor restrictive adiacente nu reflecta situația de fapt, întrucât exercițiul unor drepturi și libertăți fundamentale a continuat să fie restrâns. În Uniunea Europeană, unele state membre nu au notificat Consiliul Europei despre derogarea de la valorile Convenției, deși au adoptat starea de urgență (Bulgaria, Portugalia, Spania, Ungaria).

Referitor la Guvern, executivul a desfășurat activitatea cea mai susținută, cum era și firesc, acest organ al administrației centrale fiind caracterizat de o suplețe aptă să asigure promptitudinea unei reacții la circumstanțe critice. Guvernul a exercitat atât atribuții de legiuitor delegat, cât și competența originară de organizare a executării legilor. Executivul a emis o serie de ordonanțe de urgență, unele dintre acestea prezentând vicii de neconstituționalitate. Un exemplu în acest sens este demersul Guvernului de adaptare a O.U.G.

nr. 1/1999 la noile realități, adoptând O.U.G. nr. 34/2020, care integra în actul normativ de bază norme noi în materie contravențională. Se introduceau ca sancțiuni complementare confiscarea unor bunuri, aplicarea sigiliului pentru interzicerea accesului, suspendarea provizorie a activității, desființarea de lucrări și remedierea de amenajări, concomitent cu stabilirea destinației unor bunuri confiscate și determinarea modului de atribuire a acestora. De asemenea, erau înlăturate de la aplicare pe durata stării de urgență dispozițiile privind transparența decizională și dialogul social pentru proiectele de acte normative care vizează măsuri aplicabile în perioada situației excepționale sau care constituie o consecință a declarării stării de urgență. Curtea Constituțională a constatat că O.U.G. nr. 34/2020 este neconstituțională în integralitate, deoarece modificările legislative constând în suspendarea aplicării unor prevederi și introducerea de sancțiuni contravenționale complementare vătămau drepturi și libertăți fundamentale cum sunt dreptul de proprietate, libertatea economică, dreptul la informație sau dreptul la muncă și la protecția socială a muncii și afectau activitatea unei instituții esențiale în stat, Consiliului Economic și Social, încalcând limitele competenței de la art. 115 alin. 6 din Constituție.

După părerea noastră, există și ordonanțe de urgență lovite de vicii de neconstituționalitate dar care nu au făcut încă obiectul sesizărilor Curții Constituționale. Am evidențiat situația juridică a O.U.G. nr. 28/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal. Acest act normativ a înăsprit regimul sancționator al anumitor infracțiuni și a introdus noi incriminări, fie ca variante agravate ale unor infracțiuni existente, fie ca infracțiuni distincte. Prin majorarea unor limite de pedeapsă și prin sancționarea unor infracțiuni noi cu închisoarea sau amenda, reglementarea este susceptibilă să afecteze valori constituționale ca libertatea individuală sau dreptul de proprietate. Procedându-se astfel, actul guvernamental înfrânge dispozițiile art. 115 alin. 6 din Constituție care prohibesc lezarea drepturilor și libertăților fundamentale prin ordonanțe de urgență.

Și activitatea Comitetului Național pentru Situații de Urgență a fost evaluată. Acest organism interinstituțional a declarat la 14 mai 2020 stare de alertă prin Hotărârea nr. 24/2020 fundamentată pe dispozițiile O.U.G. nr. 21/2004, fără să mai aștepte intrarea în vigoare a Legii nr. 55/2020, care a fost adoptată special pentru gestionarea pandemiei de COVID-19. Am estimat că această măsură nu a avut suportul juridic corespunzător exigențelor constituționale. Măsurile luate pentru prevenirea și controlul infecțiilor erau de natură să restrângă exercițiul unor drepturi și libertăți fundamentale. De exemplu, munca la domiciliu, impusă ca regulă, era susceptibilă a afecta dreptul la salariu, deoarece desfășurarea activității în afara locului de muncă atrăgea pierderea unor sporuri. Cum dreptul la salariu constituie corolarul dreptului la

muncă, diminuarea sa reprezintă o veritabilă limitare a exercițiului dreptului constituțional la muncă. De asemenea, prohibirea întrunirilor în spații deschise și a activităților sportive, culturale, artistice ori de tratament balnear efectuate în spații închise lezează valori fundamentale ca libertatea întrunirilor, accesul la cultură sau dreptul la ocrotirea sănătății. Totodată, suspendarea zborurilor pe anumite rute este aptă să vatăme libera circulație. Toate aceste restricții sunt lipsite de un fundament legislativ primar original. O.U.G. nr. 21/2004, modificată prin O.U.G. nr. 68/2020, care a reprezentat temeiul juridic al Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 24/2020, nu respectă interdicția de la art. 115 alin. 6 din Constituție de a se afecta drepturi și libertăți fundamentale prin ordonanțe de urgență. Prin urmare, îngrădirile aduse prin actul administrativ nu au avut corespondență într-o lege ca act formal al Parlamentului. De altfel, această împrejurare a determinat cea de-a doua instituire a stării de alertă, prin hotărâre de Guvern întemeiată pe dispozițiile Legii nr. 55/2020.

În privința Parlamentului, am observat că au fost marcate de deficiențe toate cele 4 componente ale intervenției: verificarea decretului prezidențial de instituire a stării de urgență și a celui de prelungire a măsurii excepționale; încuviințarea stării de alertă; legiferarea; aprobarea ordonanțelor de Guvern. În exercitarea prerogativelor de încuviințare a stării de urgență, legislativul a lăsat neobservată excedarea de către șeful statului a atribuțiilor sale conferite de O.U.G. nr. 1/1999 privind măsurile care se pot dispune pe perioada stării de urgență, Președintele ordonând atât modificarea și completarea unor legi, cât și suspendarea ori neaplicarea anumitor prevederi legale, toate acestea lezând drepturi și libertăți fundamentale. În îndeplinirea atribuției de încuviințare a stării de alertă proclamată de Guvern, Parlamentul a acționat în temeiul art. 4 alin. 3 și 4 din Legea nr. 55/2020, invalidat ulterior de Curtea Constituțională, care a declarat neconstituționale atât dispozițiile de la baza măsurii executivului, cât și hotărârea parlamentară de confirmare a acesteia. În exercitarea competenței de legiferare, Parlamentul a adoptat legi afectate de vicii de neconstituționalitate atât anterior pandemiei de COVID-19 dar cu aplicabilitate în timpul crizei sanitare, cât și ulterior declanșării situației epidemiologice în scopul gestionării acesteia. Îndeplinirea atribuției de control al delegării legislative a presupus aprobarea de ordonanțe de urgență, uneori cu nesocotirea cerințelor constituționale fie de actul guvernamental supus verificării, fie de actul parlamentar.

Cercetarea a relevat și neajunsurile activității jurisdicționale. Atât Curtea Constituțională, cât și instanțele judecătorești au pronunțat soluții care, deși au invalidat acte ale autorităților legislative și executive, nu au avut utilitate practică, întrucât au intervenit după intervalul în care normele atacate și-au produs efectele juridice. Totodată, Curtea

Constituțională a exercitat pe alocuri un control de constituționalitate fundamentat nu pe dispoziții din Legea fundamentală, ci pe norme infraconstituționale.

Nici prestația Avocatului Poporului nu a fost lipsită de controverse. Am arătat că, dacă această instituție a intervenit rapid când a solicitat Președintelui României instituirea stării de urgență, nu același lucru se poate spune și despre sesizarea Curții Constituționale. Toate demersurile în fața instanței de contencios constituțional au îmbrăcat forma excepțiilor de neconstituționalitate, inclusiv cele privind legi, ceea ce înseamnă că acest mijloc juridic a fost utilizat după intrarea în vigoare a actelor normative contestate, deși Avocatul Poporului are la îndemână și procedeul obiecției de neconstituționalitate, anterior promulgării.

2. Concluziile și propunerile tezei doctorale

În capitolul al cincilea și ultimul am formulat concluzii și propuneri. Sintetizând, am conchis că gestionarea implicațiilor pandemiei de COVID-19 a atras în mod inevitabil adoptarea de măsuri limitative de drepturi și libertăți constituționale. Depășirea unei crize, care presupune salvagardarea unor valori fundamentale, nu se poate realiza fără restricționarea altora de aceeași natură. Însă, ingerințele autorităților sunt supuse respectării standardelor constituționale și convenționale în materie. Esențială este asigurarea unui just echilibru între interesele concurente, pe de o parte situându-se cele ale societății care trebuie salvate, iar pe de altă parte, cele ale indivizilor care trebuie sacrificate. Este necesar ca măsurile remediale să fie luate prin lege (nu printr-un act de forță legii) clară și previzibilă, să se afle în proporționalitate cu împrejurările care le-au provocat și să fie aplicate nediscriminatoriu și fără să afecteze însăși substanța drepturilor sau libertăților vizate. Măsurile concrete restrictive de drepturi și libertăți fundamentale pot fi luate și prin acte infralegale, cu condiția ca acestea să fie adoptate/emise în executarea unei legi care autorizează o astfel de operațiune.

Având în vedere rezultatele cercetării și concluziile trase, am apreciat că actualul cadru normativ al situațiilor excepționale necesită ajustări. Din această perspectivă, am avansat câteva propuneri *de lege ferenda* menite să aducă îmbunătățiri capacității de intervenție a autorităților statului român în cazul apariției unor împrejurări dificile. Ținând cont de limitele rezultatelor cercetării, am sugerat și două direcții viitoare de studiu, pe teme neacoperite sau insuficient dezbătute în literatura juridică și jurisprudența constituțională.