

Decizia nr. 152/2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9, art. 14 lit. c¹)-f) și ale art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență și a ordonanței de urgență, în ansamblul său, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, în ansamblul său

În vigoare de la 13 mai 2020

Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 387 din 13 mai 2020. Formă aplicabilă la **14 mai 2020**.

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Mihaela Senia Costinescu	- magistrat-asistent-șef

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Loredana Brezeanu.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 9, art. 14 lit. c¹) -f) și ale art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență și a ordonanței de urgență, în ansamblul său, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, în ansamblul său, excepție ridicată direct de Avocatul Poporului, care constituie obiectul Dosarul Curții Constituționale nr. 522D/2020.

2. La apelul nominal se prezintă, pentru Avocatul Poporului, doamna consilier Ileana Frimu, cu împuternicire depusă la dosar.

3. Cauza fiind în stare de judecată, președintele Curții acordă cuvântul reprezentantului autorului excepției, care solicită admiterea criticilor formulate, reiterând argumentele prezentate în actul de sesizare a Curții Constituționale. În esență, susține că prevederile art. 14 lit. c¹)-f) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 sunt neconstituționale prin raportare la art. 1 alin. (4), art. 61 alin. (1), art. 53 alin. (1), art. 73, art. 115, art. 126 alin. (2), art. 129 și art. 131 alin. (2) din Constituție, întrucât permit Președintelui României să legifereze în domenii pentru care Legea fundamentală cere intervenția legiuitorului primar (Parlamentul României) sau a celui delegat (Guvernul) prin modificarea unor legi organice și prin restrângerea, în mod expres, dar și implicit, a mai multor drepturi fundamentale: dreptul la libera circulație, dreptul la muncă, dreptul la învățătură, accesul

liber la justiție, dreptul la grevă, dreptul la viață intimă, familială și privată, libertatea întrunirilor, dreptul la libera circulație, libertatea economică.

4. Cu privire la dispozițiile art. 9 și art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, autorul sesizării apreciază că acestea vin în contradicție cu prevederile art. 1 alin. (5) și ale art. 23 alin. (11) din Constituție. Prin formularea generică utilizată la art. 9, fapta contravențională nu este configurată prin lege, ci prin numeroase acte administrative de aplicare a legii (hotărâri ale Guvernului, ordonanțe militare, ordine și orice alte acte normative conexe) al căror obiect de reglementare vizează, în realitate, domenii distincte. Or, în ipoteza contravențiilor, pentru a respecta principiul legalității, legiuitorul trebuie să indice în mod clar și neechivoc obiectul material al acestora în chiar cuprinsul normei legale sau acesta să poată fi identificat cu ușurință prin trimiterea la un alt act normativ de rang egal cu care textul sancționator se află în conexiune, în vederea stabilirii existenței contravenției. Este evident că o asemenea manieră de reglementare nu înlătură elementele subiective sau discreționare ce pot interveni în momentul în care agentul constatator interpretează și aplică normele cuprinse în ordonanțele militare sau în celelalte acte normative. Practic, agentul constatator, trecând prin propriul filtru înțelegerea măsurilor dispuse, este pus în situația să aprecieze, în mod discreționar, dacă o anumită conduită a unei persoane fizice este sau nu contravenție, neavând la îndemâna repere clare ce i-ar putea contura fapta contravențională. Nerespectarea principiului nelegalității viciază și aplicarea sancțiunilor contravenționale, care trebuie realizată cu respectarea criteriilor prevăzute de art. 21 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, referitoare la limitele sancțiunilor, respectiv proporționalitatea sancțiunii cu gradul de pericol social al faptei, ținându-se seama de împrejurările în care fapta a fost comisă, de modul și mijloacele de săvârșire, scopul urmărit și urmarea produsă, circumstanțele personale ale contravenientului. Ca atare, la stabilirea proporționalității sancțiunii cu gradul de pericol social al faptei, agentul constatator care aplică sancțiunea trebuie să aibă în vedere atât criteriile enunțate, precum și alte criterii speciale, dacă este cazul.

5. Cu privire la încălcarea prevederilor art. 23 alin. (11) din Constituție, autorul sesizării arată că, în lipsa definirii conținutului constitutiv și juridic al faptelor ce constituie contravenții, sub aspect probator, este inversată sarcina probei, fiind prezumate a fi reale aspectele reținute în procesele-verbale de constatare a contravenției, urmând ca persoana fizică sau juridică să facă dovada contrară. Insuficienta descriere a faptei contravenționale nu permite persoanelor să realizeze o apărare eficientă în contradictoriu cu organul constatator, punându-le într-o situație de inferioritate față de organul administrativ, în ceea ce privește posibilitatea formulării de apărări pentru dovedirea nelegalității sau netemeinicii constatărilor efectuate în cuprinsul procesului verbal de contravenție.

6. Cu privire la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2020, Avocatul Poporului susține că aceasta este neconstituțională, întrucât contravine prevederilor art. 115 alin. (6) din Constituție, respectiv cerinței constituționale care condiționează delegarea legislativă de respectarea interdicției privind afectarea drepturilor și a libertăților constituționale. Textele criticate afectează art. 44, art. 41 și art. 31 din Constituție, referitoare la dreptul de proprietate privată, dreptul la muncă și protecția socială a muncii și dreptul la informație și vizează măsuri de trecere a bunurilor confiscate în proprietatea publică. Astfel, având în vedere maniera extrem de evazivă și generală de reglementare a faptelor contravenționale, în lipsa unor repere clare și concise, agentul constatator va aplica atât sancțiunea contravențională principală a amenzii, al cărei quantum a crescut considerabil (până la 20.000 lei, pentru persoane fizice, și până la 70.000 lei, pentru persoane juridice), cât și sancțiunea contravențională complementară de confiscare a bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenție. Așadar, este evident că aplicarea cumulativă a celor două sancțiuni este de natură să afecteze în mod consistent și excesiv dreptul de proprietate al contravenientului.

7. De asemenea, prevederile art. I pct. 5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2020, prin care s-a introdus art. 33¹ în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, care suspendă aplicarea normelor legale referitoare la transparența decizională și dialogul social în cazul proiectelor de acte normative prin care se

stabilesce măsuri aplicabile pe durata stării de asediu sau a stării de urgență, aduc atingere dreptului la muncă și protecția socială a muncii și dreptului la informație, raportat la art. 53, prin nerespectarea cerinței de proporționalitate în restrângerea exercițiului unor drepturi fundamentale.

8. Reprezentantul Ministerului Public susține respingerea criticilor de neconstituționalitate formulate. Arată că prevederile art. 14 lit. c¹)-f) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 reprezintă în realitate o expresie a dispozițiilor art. 93 din Legea fundamentală care atribuie Președintelui României competența instituirii stării de urgență. Întregul articol dă expresie rolului pe care îl are președintele statului, de garant al independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării, precum și cel de a veghea la buna funcționare a autorităților, de a asigura în mod permanent buna funcționare a instituțiilor statului și de a se implica în mod activ pentru a proteja cetățenii și bunurile lor în situații excepționale. Constituția impune obligativitatea pentru Președinte de a solicita Parlamentului încuviințarea măsurii adoptate, în cel mult 5 zile de la luarea acesteia, fiind vorba, așadar, de competențe legale ale Președintelui României și ale Parlamentului. În cazul de față, Parlamentul, prin Hotărârea nr. 3 din 19 martie 2020 și Hotărârea nr. 4 din 16 aprilie 2020, a încuviințat măsura adoptată de Președintele României privind instituirea stării de urgență pe tot teritoriul României, precum și prelungirea cu 30 de zile a măsurii inițiale.

9. Reglementarea contravențiilor, prevăzută de art. 28 raportat la art. 9 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, trebuie analizată, de asemenea, prin filtrul situației de excepție, și anume starea de urgență al cărei sediu îl reprezintă actul normativ menționat anterior, iar cerința unei configurări în detaliu a faptelor ce constituie contravenție rămâne un deziderat greu de atins în contextul precizat. De altfel, Curtea Constituțională a arătat că în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului s-a statuat, în mai multe cauze, ca, de exemplu, Hotărârea din 25 august 1998, pronunțată în Cauza Hertel împotriva Elveției, sau Hotărârea din 20 mai 1999, pronunțată în Cauza Rekvenyi împotriva Ungariei, că previzibilitatea legii nu trebuie neapărat însoțită de certitudini absolute, iar "certitudinea, chiar dacă este de dorit, este însoțită câteodată de o rigiditate excesivă, or, dreptul trebuie să știe să se adapteze schimbărilor de situație". Totodată, prin Hotărârea din 25 mai 1993, pronunțată în Cauza Kokkinakis împotriva Greciei, Curtea europeană a apreciat că legiuitorul nu poate opera cu concepte absolute, motiv pentru care folosește uneori noțiuni vagi, care vor fi definite de jurisprudență (Decizia nr. 422 din 4 iulie 2019, paragraful 31).

10. Referitor la critica vizând lipsa caracterului proporțional și adecvat al amenzilor contravenționale, reprezentatul Ministerului Public arată că modificarea limitelor legale ale acestor sancțiuni dă expresie scopului preventiv și disuasiv al sancțiunii, fiind menită a descuraja eventuale încălcări ale măsurilor dispuse pe perioada stării de urgență. Curtea Constituțională nu are rolul de legiuitor pozitiv, astfel că, în virtutea atribuțiilor sale constituționale, nu poate modifica dispozițiile legale criticate prin stabilirea unor alte limite de sancțiune. Pe de altă parte, în măsura în care, în aplicarea concretă a legii, se ajunge la o sancționare disproporționată în raport cu circumstanțele reale și personale ale cauzei, instanțele de judecată, învestite cu soluționarea plângerii împotriva procesului-verbal, în virtutea plenitudinii de competență, au posibilitatea să efectueze un control concret de proporționalitate asupra sancțiunii aplicate. În consecință, eventualele abuzuri din partea agenților constatați la care face referire Avocatul Poporului vor putea fi sancționate de instanțele competente învestite cu plângerile formulate împotriva proceselor-verbale de contravenție, existând, așadar, suficiente garanții procedurale care sunt păstrate și pe durata stării de urgență.

11. Cu privire la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2020 se apreciază că restrângerile instituite nu afectează drepturile fundamentale în substanța lor și nu le golesc de orice conținut juridic. Dimpotrivă, măsurile de restrângere a exercițiului unor drepturi fundamentale sunt luate cu respectarea dispozițiilor art. 53 din Constituție, care acceptă o atare posibilitate, pentru apărarea unor valori deosebit de importante, precum securitatea națională, ordinea și sănătatea publică. Legiuitorul delegat, acționând în limitele competenței sale constituționale, a reglementat pe durata stării de urgență condițiile de exercitare a unor drepturi și libertăți

fundamentale. Această intervenție a Guvernului a fost determinată de o situație extraordinară cu caracter obiectiv, care periclita valori prevăzute de art. 53 alin. (1) din Constituție, astfel că apare ca necesară într-o societate democratică, fiind menită să protejeze viața și sănătatea cetățenilor. De asemenea, raportul de proporționalitate este păstrat, întrucât măsurile dispuse nu afectează substanța drepturilor fundamentale și au o durată limitată temporar.

12. Sancțiunea contravențională complementară a confiscării bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenție este conformă art. 44 alin. (9) din Constituție, prin art. 28⁴ alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, introdus prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2020, legiuitorul delegat prevăzând că, în cazul anulării sau constatării nulității procesului-verbal de contravenție, instanța judecătorească dispune să se achite celui în drept o despăgubire care se stabilește în raport cu valoarea de circulație a bunurilor la momentul confiscării.

13. Suspendarea aplicării normelor legale referitoare la transparența decizională și a dialogului social în cazul proiectelor de acte normative prin care se stabilesc măsuri aplicabile pe durata stării de asediu sau de urgență este considerată o măsură necesară, justificată de un scop legitim, prevenind eventualele întâzieri în dinamica procesului legislativ în contextul situației extraordinare care, prin ea însăși, reclamă adoptarea unor măsuri urgente, adaptate unei situații de fapt în continuă schimbare. De altfel, potrivit art. 31 alin. (3) din Constituție, dreptul la informație poate fi exercitat în anumite limite și nu trebuie să prejudicieze securitatea națională. Or, starea de urgență interesează tocmai valori care se circumscriu securității naționale și, potrivit dispozițiilor constituționale, rezidă într-o limită a exercitării dreptului, motiv pentru care și această critică este neîntemeiată.

14. În ceea ce privește dreptul la muncă și protecție socială, reprezentatul Ministerului Public apreciază că autorul excepției nu indică în mod concret măsurile legislative care consideră că afectează substanța acestui drept, iar Curtea Constituțională nu se poate substitui autorului excepției, prin completarea motivării excepției de neconstituționalitate, care este, sub acest aspect, nemotivată.

15. Magistratul-asistent-șef referă asupra faptului că la dosarul cauzei, în timpul ședinței publice de judecată, a fost depusă, prin intermediul Compartimentului grefă, registratură și arhivă al Curții Constituționale, o cerere de intervenție accesorie, transmisă, pe adresa oficială de e-mail a instanței, de domnul Marian Ștefănescu. Cererea de intervenție este formulată în temeiul art. 61 alin. (3) din Codul de procedură civilă, în sprijinul apărării argumentelor autorului excepției de neconstituționalitate.

16. Președintele dă cuvântul reprezentantului Ministerului Public asupra cererii formulate. Procurorul solicită respingerea cererii de intervenție accesorie, arătând că procedura intervenției voluntare este aplicabilă doar în procesul civil, iar nu și în fața jurisdicției constituționale.

17. Curtea, deliberând, respinge cererea de intervenție formulată, întrucât dispozițiile art. 61-67 din Codul de procedură civilă, referitoare la cererile voluntare de intervenție, sunt aplicabile doar în ceea ce privește procesul civil, iar nu și în fața Curții Constituționale, care își exercită atribuțiile potrivit unei proceduri jurisdicționale autonome.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

18. Cu Adresa nr. 6.786 din 16 aprilie 2020, Avocatul Poporului a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9, art. 14 lit. c¹)-f) și ale art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, în ansamblul său. Sesizarea a fost formulată în temeiul art. 146 lit. d) din Constituție și al art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 2.077 din 16 aprilie 2020 și constituie obiectul

19. În motivarea sesizării de neconstituționalitate, Avocatul Poporului formulează critici de neconstituționalitate extrinsecă și critici de neconstituționalitate intrinsecă în ceea ce privește dispozițiile normative cuprinse în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 și în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2020.

20. Cu privire la prevederile art. 14 lit. c1)-f) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, Avocatul Poporului apreciază că acestea sunt neconstituționale prin raportare la art. 1 alin. (4), art. 61 alin. (1), art. 53 alin. (1), art. 73, art. 115, art. 126 alin. (2), art. 129 și art. 131 alin. (2) din Constituție, întrucât permit Președintelui României să legifereze în domenii pentru care Legea fundamentală cere intervenția legiuitorului primar sau a celui delegat prin modificarea unor legi organice și prin restrângerea efectivă a exercițiului drepturilor omului. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a stabilit că legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei, constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Prin definiție, legea, ca act juridic de putere, are caracter unilateral, dând expresie exclusiv voinței legiuitorului, ale cărei conținut și formă sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia.

21. Or, legea, în temeiul căreia legiuitorul constituant a stabilit că Președintele instituie starea de asediu sau starea de urgență (în concret, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999), trebuie să se afle într-un raport de conformitate cu Constituția și să fie armonizată cu litera și spiritul acesteia. În context, este obligatoriu ca Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 să cuprindă norme care să corespundă reglementărilor constituționale, pentru ca celelalte acte juridice emise de alte organe ale statului să se subordoneze din punctul de vedere al eficacității lor juridice, în exercitarea atribuțiilor constituționale.

22. Conform normelor constituționale, Președintelui României, având, ca funcție de bază, funcția executivă, i se recunosc, în materie legislativă, doar atribuții în privința promulgării legilor, a dreptului de a cere, o singură dată, reexaminarea legii, a semnării legilor în vederea publicării lor în Monitorul Oficial al României, Partea I, a dreptului de a sesiza Curtea Constituțională în legătură cu neconstituționalitatea legilor, potrivit art. 146 lit. a), sau în legătură cu conflicte juridice de natura constituțională, potrivit art. 146 lit. e) din Constituție, fără ca prin aceasta să îi fie recunoscută atribuția de legiferare.

23. În privința puterii legiuitoare, prevederile art. 61 alin. (1) din Constituție stabilesc că "Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării", iar competența de legiferare a acestuia cu privire la un anumit domeniu nu poate fi limitată dacă legea astfel adoptată respectă exigențele Legii fundamentale (Decizia nr. 308 din 28 martie 2012). Pe lângă monopolul legislativ al Parlamentului, Constituția, în art. 115, consacră delegarea legislativă, în virtutea căreia Guvernul poate emite ordonanțe simple [art. 115 alin. (1)-(3)] sau ordonanțe de urgență [art. 115 alin. (4)-(6)]. Astfel, transferul unor atribuții legislative către autoritatea executivă se realizează printr-un act de voință al Parlamentului ori pe cale constituțională, în situații extraordinare, și numai sub control parlamentar. Dar nici măcar prin delegarea legislativă excepțională, adică prin ordonanțe de urgență, Guvernul nu are voie să afecteze în sens negativ drepturile și libertățile constituționale, adică să restrângă exercițiul lor. Dacă legiuitorul constituant ar fi considerat că prin decret, ca act administrativ normativ, Președintele poate legifera în perioada stării de urgență sau de asediu, ar fi prevăzut în mod expres un tip de delegare legislativă, așa cum a reglementat-o în cazul celeilalte autorități executive, Guvernul.

24. Mai mult, aceasta este rațiunea obligării Parlamentului, prin Constituție, să funcționeze pe toata durata declarării stării de asediu sau a stării de urgență, având posibilitatea de a legifera în orice domeniu, inclusiv în cel al restrângerii exercițiului unor drepturi și al unor libertăți, cu respectarea art. 53 din Constituție.

25. Așa fiind, autorul excepției consideră că norma legală criticată este afectată de un viciu de neconstituționalitate de vreme ce a permis Președintelui României, organ al puterii executive, să edicteze norme care intră în competența legislativă a Parlamentului. Aceasta, cu atât mai mult cu cât prin Decretul

Președintelui României nr. 195/2020 privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României și prin Decretul nr. 240/2020 privind prelungirea stării de urgență pe teritoriul României au fost restrânse temporar, în mod expres, dar și implicit, o serie de drepturi: dreptul la libera circulație, dreptul la muncă, dreptul la învățătură, accesul liber la justiție, dreptul la grevă, dreptul la viață intimă, familială și privată, libertatea întrunirilor, dreptul la libera circulație, libertatea economică.

26. În legătură cu restrângerea exercițiului unor drepturi la care face referire art. 14 lit. d) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, Avocatul Poporului susține că prevederile constituționale ale art. 53 sunt univoce: exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege. În ceea ce privește conceptul de "lege", Curtea Constituțională a reținut că acesta are mai multe înțelesuri, în funcție de distincția ce operează între criteriul formal sau organic și cel material. Potrivit primului criteriu, legea se caracterizează ca fiind un act al autorității legiuitoare, ea identificându-se prin organul chemat să o adopte și prin procedura ce trebuie respectată în acest scop. Criteriul material are în vedere conținutul reglementării, definindu-se în considerarea obiectului normei, respectiv a naturii relațiilor sociale reglementate. În ceea ce privește ordonanțele Guvernului, Curtea a reținut că, elaborând astfel de acte normative, organul administrativ exercită o competență prin atribuire care, prin natura ei, intră în sfera de competență legislativă a Parlamentului. Ca atare, rolul puterii legiuitoare nu poate fi deturnat prin posibilitatea oferită Președintelui de prevederile legale criticate de a edicta, prin decretul de instituire a stării de urgență sau a stării de asediu, dispoziții imperative privind modalitatea concretă de restrângere a drepturilor și a libertăților constituționale. Prin decretul de instituire a stării de urgență, act emis în temeiul puterii de stat, Președintele poate, cel mult, să organizeze executarea sau să execute în concret legea, și anume Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1991, deoarece decretul, în sine, nu poate avea caracteristicile unei legi, ca act emis de Parlament.

27. Ca atare, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 trebuia să reglementeze condițiile și procedura de urmat, cu respectarea cadrului constituțional care configurează atribuțiile Președintelui României în domeniul instituirii stării de asediu sau a stării de urgență, potrivit principiilor separației și echilibrului între puteri și al cooperării loiale între autoritățile publice, principii pe care, deopotrivă, toate autoritățile trebuie să le respecte în exercitarea atribuțiilor lor.

28. Cu privire la dispozițiile art. 9 și art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, autorul sesizării apreciază că acestea vin în contradicție cu prevederile art. 1 alin. (5) și ale art. 23 alin. (11) din Constituție.

29. Astfel, în conținutul dispozițiilor art. 28 din Ordonanța de urgență nr. 1/1999, astfel cum a fost modificat prin art. I pct. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2020, Guvernul nu a prevăzut vreo faptă contravențională care să poată fi sancționată, ci s-a limitat să reglementeze, în mod generic, că nerespectarea prevederilor art. 9 (care reglementează obligația conducătorilor autorităților publice, a celorlalte persoane juridice, precum și a persoanelor fizice de a respecta și de a aplica toate măsurile stabilite în ordonanța de urgență criticată, în actele normative conexe, precum și în ordonanțele militare sau în ordinele adoptate) constituie contravenție. Totodată, potrivit art. 24 lit. e) din ordonanța de urgență criticată, în conținutul unei ordonanțe militare nu se pot stabili fapte contravenționale, însă aceasta poate cuprinde regulile și măsurile speciale care se dispun în zona în care s-a instituit starea de asediu sau starea de urgență, precum și sancțiunile aplicabile în cazul nerespectării lor. De altfel, în privința sancțiunilor care ar putea fi aplicate pentru nesocotirea măsurilor dispuse prin ordonanțele militare, emitentul acestora s-a rezumat să prevadă că nerespectarea măsurilor prevăzute în acestea atrage răspunderea disciplinară, civilă, contravențională sau penală, în conformitate cu prevederile art. 27 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999.

30. Este de remarcat că, prin formularea generică utilizată la art. 9, fapta contravențională nu este configurată prin lege, ci prin numeroase acte administrative de aplicare a legii (hotărâri ale Guvernului, ordonanțe militare, ordine și orice alte acte normative conexe) al căror obiect de reglementare vizează, în realitate, domenii distincte. Or, în ipoteza contravențiilor, legiuitorul trebuie să indice în mod clar și neechivoc obiectul material al

acestora în chiar cuprinsul normei legale sau acesta trebuie să poată fi identificat cu ușurință prin trimiterea la un alt act normativ de rang egal cu care textul sancționator se află în conexiune, în vederea stabilirii existenței contravenției. Avocatul Poporului remarcă faptul că, în considerarea stării de urgență instituite, a fost emis un număr considerabil de acte normative conexe specifice stării de urgență, care cuprind măsuri în domenii variate (sănătate, economie, justiție), obligând atât agenții constatori, cât și persoanele fizice/juridice să identifice într-un adevărat hățiș legislativ care sunt măsurile considerate de legiuitorul delegat ca fiind fapte contravenționale. Prin urmare, apreciază că art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, cu modificările și completările ulterioare, este formulat într-un mod atât de general, încât normele legale sunt lipsite de previzibilitate și claritate, ceea ce determină imposibilitatea destinatarului legii de a-și stabili conduita de urmat, în lipsa unei descrieri riguroase a faptelor contravenționale. Norma criticată impune o obligație generală de a respecta anumite norme, fără a incrimina o faptă concretă, și stabilește sancțiuni contravenționale, fără a oferi minime criterii obiective în aplicarea acestora în mod diferențiat. Este evident că o asemenea manieră de reglementare nu înlătură elementele subiective sau discreționare ce pot interveni în momentul în care agentul constator interpretează și aplică normele cuprinse în ordonanțele militare sau în celelalte acte normative. Practic, agentul constator, trecând prin propriul filtru înțelegerea măsurilor dispuse, este pus în situația să aprecieze, în mod discreționar, dacă o anumită conduită a unei persoane fizice este sau nu contravenție, neavând la îndemână repere clare ce i-ar putea contura fapta contravențională. Astfel, textul legal criticat nu individualizează vreo faptă contravențională, deși cuantumul amenzilor contravenționale a fost majorat considerabil, fiind introduse și sancțiuni contravenționale complementare, ceea ce poate determina aplicarea unor sancțiuni disproporționate în raport cu gravitatea faptei.

31. Avocatul Poporului consideră că pentru a fi respectată cerința de accesibilitate a legii, nu este suficientă îndeplinirea aspectului formal, care are în vedere aducerea la cunoștința publică a actelor normative de rang infraconstituțional și intrarea în vigoare a acestora, ci este necesar ca între actele normative care reglementează un anumit domeniu să existe atât o conexiune logică, pentru a da posibilitatea destinatarilor acestora să determine conținutul domeniului reglementat, cât și o corespondență sub aspectul forței lor juridice. Nu este, așadar, admisă o reglementare dispartă a domeniului sau care să rezulte din coroborarea unor acte normative cu forță juridică diferită. În acest sens, trebuie avut în vedere faptul că aplicarea sancțiunilor contravenționale, respectiv sancționarea propriu-zisă a subiectului de drept pentru nesocotirea normelor de drept contravențional, are loc potrivit unor principii, similar sancțiunilor de drept penal. Autorul sesizării susține că instanța constituțională a reținut, în jurisprudența sa, principiul legalității sancțiunilor contravenționale, principiul stabilirii unor sancțiuni contravenționale compatibile cu concepția moral-juridică a societății, principiul individualizării (personalizării și proporționalității) sancțiunilor contravenționale, principiul personalității sancțiunilor contravenționale și principiul unicității aplicării sancțiunilor contravenționale (ne bis in idem).

32. Principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile și în același timp precise și previzibile în aplicarea lor, astfel cum reiese din jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului (Hotărârea din 5 ianuarie 2000, pronunțată în Cauza Beyler împotriva Italiei, paragraful 109, și Hotărârea din 8 iulie 2008, pronunțată în Cauza Fener Rum Patrikligi împotriva Turciei, paragraful 70). Din această perspectivă, principiul legalității implică o obligație pozitivă a legiuitorului de a reglementa prin texte clare și precise. Cerința de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și la limbajul folosit, în timp ce previzibilitatea legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează. De asemenea, potrivit principiului proporționalității, toate sancțiunile principale sau complementare aplicate contravenientului trebuie să fie dozate în funcție de gravitatea faptei (Decizia Curții Constituționale nr. 732 din 20 noiembrie 2018).

33. Nerespectarea acestui principiu viciază și aplicarea sancțiunilor contravenționale, care trebuie realizată cu respectarea criteriilor prevăzute de art. 21 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al

contravențiilor, referitoare la limitele sancțiunilor, respectiv proporționalitatea sancțiunii cu gradul de pericol social al faptei, ținându-se seama de împrejurările în care fapta a fost comisă, de modul și mijloacele de săvârșire, scopul urmărit și urmarea produsă, circumstanțele personale ale contravenientului. Ca atare, la stabilirea proporționalității sancțiunii cu gradul de pericol social al faptei, agentul constator care aplică sancțiunea trebuie să aibă în vedere atât criteriile enunțate, cât și alte criterii speciale, dacă este cazul.

34. Date fiind coordonatele constituționale invocate și având în vedere importanța domeniului legiferat, Avocatul Poporului consideră că se impune o reglementare previzibilă, accesibilă și clară a faptelor de natură contravențională, dar și a sancțiunilor aferente.

35. Cu privire la încălcarea prevederilor art. 23 alin. (11) din Constituție, prin răsturnarea sarcinii probei, autorul sesizării arată că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției se bucură de prezumția de legalitate, însă atunci când este formulată o plângere împotriva acesteia este contestată chiar această prezumție. În considerentele Deciziei nr. 1.084 din 14 iulie 2011, Curtea a stabilit în mod neechivoc faptul că prezumția de veridicitate a procesului-verbal contravențional nu poate fi situată deasupra prezumției de nevinovăție în plan procesual în lipsa unui minim registru probatoriu pe care să se bazeze, neputând avea de plano valoare probantă absolută. Pe de altă parte, nici instanța europeană a drepturilor omului nu a oferit un remediu explicit pentru concilierea prezumțiilor, rezumându-se la a propune doar o soluție interpretativă, în sensul în care prezumția de nevinovăție, fiind una relativă, ar putea coexista cu alte prezumții relative, cu condiția ca utilizarea acestora din urmă să nu fie incompatibilă cu garanțiile dreptului la apărare, iar limitele rezonabile și principiul proporționalității să fie analizate de la caz la caz.

36. Or, în lipsa definirii conținutului constitutiv și juridic al faptelor ce constituie contravenții, sub aspect probator, autorul excepției susține că este inversată sarcina probei, fiind prezumate a fi reale aspectele reținute în procesele-verbale de constatare a contravenției și urmând ca persoana fizică sau juridică să facă dovada contrară. Insuficiența descriere a faptei contravenționale nu permite persoanelor să realizeze o apărare eficientă în contradictoriu cu organul constator, punându-le într-o situație de inferioritate față de organul administrativ, în ceea ce privește posibilitatea formulării de apărări pentru dovedirea nelegalității sau netemeinicii constatărilor efectuate în cuprinsul procesului-verbal de contravenție. Această inversare a sarcinii probei nu are nicio justificare, chiar și pe perioada stării de urgență, existând riscul de a spori numărul abuzurilor, dar și a eventualelor tensiuni dintre cetățeni și autoritățile statului competente să constate contravențiile.

37. În condițiile în care sancționarea contravențională a unei persoane este asimilată unei acuzații în materie penală, aceasta bucurându-se de toate garanțiile instituite în materie penală de art. 6 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, este obligatoriu ca toată această materie să fie caracterizată de mai multă rigurozitate, care să nu permită răsturnarea prezumției de nevinovăție. Or, în situația în care legiuitorul nu a dat dovadă de rigoare în stabilirea conținutului constitutiv al faptei contravenționale, vătămarea produsă contravenientului este de natură să împiedice identificarea faptei săvârșite, încadrarea în drept și sancțiunea aplicabilă, cu consecința imposibilității efectuării apărărilor în cadrul procesului judiciar. Astfel, contravenientului i se creează o situație cu mult mai grea decât aceea de care ar fi beneficiat într-un proces penal, prin încălcarea evidentă a unor garanții fundamentale ale dreptului la apărare, garanții recunoscute la nivel internațional.

38. Cu privire la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2020, Avocatul Poporului susține că aceasta este neconstituțională, întrucât contravine prevederilor art. 115 alin. (6) din Constituție, respectiv cerinței constituționale care condiționează delegarea legislativă de respectarea interdicției privind afectarea drepturilor și a libertăților constituționale, precum și a interdicției adoptării unor măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică. Textele criticate afectează art. 44, art. 41 și art. 31 din Constituție, referitoare la dreptul de

proprietate privată, dreptul la muncă și protecția socială a muncii și dreptul la informație și vizează măsuri de trecere a bunurilor confiscate în proprietatea publică.

39. Autorul sesizării apreciază că legiuitorul delegat nu a respectat caracterul adecvat și proporțional al măsurilor adoptate pe calea ordonanței de urgență. Astfel, având în vedere maniera de reglementare a faptelor contravenționale extrem de evazivă și generală, în lipsa unor repere clare și concise, agentul constator va aplica atât sancțiunea contravențională principală a amenzii, al cărei quantum a crescut considerabil (până la 20.000 lei pentru persoane fizice, și până la 70.000 lei, pentru persoane juridice), cât și sancțiunea contravențională complementară de confiscare a bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenție. Așadar, este evident că aplicarea cumulativă a celor două sancțiuni este de natură să afecteze în mod consistent și excesiv dreptul de proprietate al contravenientului.

40. De asemenea, prevederile art. I pct. 5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2020, prin care s-a introdus art. 33¹ în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, care suspendă aplicarea normelor legale referitoare la transparența decizională și dialogul social în cazul proiectelor de acte normative, prin care se stabilesc măsuri aplicabile pe durata stării de asediu sau a stării de urgență, aduc atingere dreptului la muncă și protecția socială a muncii și dreptului la informație, raportat la art. 53, prin nerespectarea cerinței de proporționalitate în restrângerea temporară a exercițiului unor drepturi.

41. Din analiza preambulului Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2020 s-ar putea identifica drept scop al acestei măsuri faptul că "anumite proceduri care sunt parte din lanțul decizional, respectiv procedurile de transparență decizională în administrația publică și cele aferente dialogului social [...] sunt de natura a afecta rapiditatea cu care pot fi luate măsurile normative aplicabile pe durata stării instituite ori care sunt o consecință a instituirii acestei stări". Or, de vreme ce scopul legiuitorului, constând în rapiditatea legiferării, poate fi atins prin reducerea termenelor prevăzute de procedurile de transparență decizională și cele aferente dialogului social, măsura înlăturării de la aplicare a normelor juridice este una excesivă, ducând la ruperea justului echilibru care trebuie să existe între drepturile și interesele în concurs, respectiv interesul statului de a lua măsurile necesare în vederea fluidizării și simplificării procedurilor, pe de o parte, și dreptul la muncă și protecția socială a muncii, precum și dreptul la informație, pe de altă parte. Mai mult, premisa oricărei reglementări, chiar și în perioada stării de urgență, trebuie să fie statul de drept, principiu care consacră o serie de garanții menite să asigure respectarea drepturilor și a libertăților cetățenilor, respectiv încadrarea autorităților publice în coordonatele dreptului.

42. În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a comunica punctul lor de vedere.

43. Președintele Camerei Deputaților a transmis, cu Adresa nr. 2/2.700 din 24 aprilie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 2.153 din 24 aprilie 2020, punctul său de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate, prin care, reproducând în mare parte argumentele autorului sesizării, apreciază că aceasta este întemeiată.

44. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate adusă prevederilor art. 14 lit. c¹)-f) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 arată că art. 1 alin. (4) din Constituție instituie principiul separației și echilibrului puterilor în cadrul democrației constituționale, ceea ce presupune, pe de o parte, că niciuna dintre cele trei puteri nu poate interveni în activitatea celorlalte puteri, iar, pe de altă parte, presupune controlul prevăzut de lege asupra actelor emise de fiecare putere în parte (Decizia Curții Constituționale nr. 1.221 din 12 noiembrie 2008).

45. Legea în temeiul căreia Președintele României instituie starea de urgență este Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999. Aceasta trebuia să cuprindă o serie de dispoziții pentru ca actele juridice emise de organele statului în exercitarea atribuțiilor constituționale să se conformeze Legii fundamentale.

46. Pe de altă parte, din cuprinsul art. 93 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia "Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în cel mult 48 de ore de la instituirea stării de asediu sau a stării de urgență și funcționează pe toată durata acestora", rezultă rolul esențial al Parlamentului în perioada stării de urgență. Această măsură constituie o garanție împotriva oricăror posibile excese sau abuzuri care s-ar face din partea executivului și, totodată, o continuitate în plan legislativ a Parlamentului ca unică autoritate legiuitoare a țării, deoarece există posibilitatea ca în astfel de momente să fie nevoie de luarea unor măsuri excepționale de restrângere a exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți, iar acest lucru nu se poate face decât prin lege, conform art. 53 din Constituție.

47. Având în vedere cele expuse, dar contrar acestora, Președintele României, organ al puterii executive, prin Decretul nr. 195/2020 privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României și prin Decretul nr. 240/2020 privind prelungirea stării de urgență pe teritoriul României, a restrâns temporar libera circulație, dreptul la viață intimă, familială și privată, inviolabilitatea domiciliului, dreptul la învățătură, libertatea întrunirilor, dreptul la grevă, dreptul de proprietate privată, precum și libertatea economică, prin norme care intră în competența de legiferare a Parlamentului.

48. În ceea ce privește ordonanțele Guvernului, președintele Camerei Deputaților arată că, prin Deciziile nr. 479 din 18 iunie 2015 și nr. 856 din 18 decembrie 2018, Curtea Constituțională a reținut că, elaborând astfel de acte normative, organul administrativ exercită o competență prin atribuire care, prin natura ei, intră în sfera de competență legislativă a Parlamentului. Prin urmare, ordonanța nu reprezintă o lege în sens formal, ci un act administrativ de domeniul legii, asimilat acesteia prin efectele pe care le produce, respectând, sub acest aspect, criteriul material.

49. Cu privire la criticile aduse dispozițiilor art. 9 și art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 se invocă jurisprudența Curții Constituționale (Decizia nr. 183 din 22 aprilie 2004), potrivit căreia "respectarea legilor este obligatorie, însă nu se poate pretinde unui subiect de drept să respecte o lege care nu este clară (vizând caracterul neechivoc al obiectului reglementării), precisă (cu referire la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit) și previzibilă (privind scopul și consecințele pe care le antrenează), întrucât acesta nu își poate adapta conduita în funcție de ipoteza normativă a legii". De aceea, "una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative". Așadar, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, respectiv să fie clar, precis și previzibil (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010, Decizia nr. 743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 579 din 16 august 2011, Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, Decizia nr. 447 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 674 din 1 noiembrie 2013, Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 19 februarie 2014).

50. Analizând conținutul art. 9 și art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, președintele Camerei Deputaților susține că este evidentă și de necontestat antinomia acestora cu prevederile art. 24 lit. e) din același act normativ. Această din urmă normă prevede că printr-o ordonanță militară nu se pot stabili fapte contravenționale, ci doar regulile și măsurile speciale care se dispun în zona în care s-a instituit starea de urgență, precum și sancțiunile aplicabile în cazul nerespectării acestora. Mai mult, în conformitate cu prevederile art. 3 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, actele normative prin care se stabilesc contravenții vor cuprinde descrierea faptelor ce constituie contravenții. În reglementarea contravențiilor, legiuitorul trebuie să indice în mod neechivoc obiectul material al acestora în chiar cuprinsul normei sau acesta trebuie să poată fi identificat cu ușurință prin trimiterea la un alt act normativ de rang egal cu care textul sancționator se află în conexiune, în vederea stabilirii existenței sau inexistenței contravenției.

51. Or, art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, cu modificările și completările ulterioare, este formulat într-un mod atât de general, încât normele legale sunt lipsite de previzibilitate și claritate, ceea ce determină imposibilitatea destinatarului normei juridice, și anume persoana care încalcă prevederile art. 9 din ordonanța de urgență, de a-și stabili conduita de urmat, în lipsa unei descrieri riguroase a unei fapte contravenționale. Art. 9 și 28 impun o obligație generală de a respecta anumite norme, fără a incrimina o faptă concretă, și stabilesc sancțiuni contravenționale, care nu oferă minime criterii obiective în aplicarea lor diferențiată, încalcând principiul proporționalității.

52. În consecință, prevederile supuse controlului constituționalității nu respectă exigențele constituționale care privesc calitatea legii, sub aspectul clarității, preciziei și previzibilității; ambiguitatea redacțională a normelor juridice supuse controlului de constituționalitate invocate în sesizare este evidentă, ceea ce determină serioase îndoieli cu privire la efectele pe care acestea le produc (a se vedea, mutatis mutandis, Decizia Curții Constituționale nr. 619 din 11 octombrie 2016).

53. Referitor la critica de neconstituționalitate adusă Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, în ansamblul său, prin afectarea drepturilor fundamentale cu încălcarea prevederilor art. 115 alin. (6) din Constituție, președintele Camerei Deputaților consideră că aceasta este întemeiată. Astfel, în ceea ce privește modificarea adusă prin ordonanță de urgență prevederilor art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, cu privire la confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenție, ca sancțiune contravențională complementară, potrivit Deciziei Curții Constituționale nr. 197 din 9 aprilie 2019, se constată că măsura confiscării constituie o privare de proprietate, așadar, o preluare completă și definitivă a unui bun, titularul dreptului asupra acelui bun nemaivând posibilitatea exercitării vreunui dintre atributele conferite de dreptul pe care îl avea în patrimoniul său, iar nu o limitare a dreptului de proprietate. Din această perspectivă trebuie analizat dacă privarea de proprietate, prin aplicarea sancțiunii contravenționale complementare a confiscării, în lipsa reglementării unor criterii de individualizare a măsurii, are un scop legitim, este o măsură adecvată, este necesară și asigură un just echilibru între interesele în concurs. În context, prin jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că art. 1 paragraful 2 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale reglementează trei condiții în care privarea de un bun nu reprezintă o încălcare a dreptului titularului asupra acelui bun, respectiv privarea să fie prevăzută de lege, adică de normele interne aplicabile în materie, să fie impusă de o cauză de utilitate publică și să fie conformă cu principiile generale ale dreptului internațional. Pe cale jurisprudențială, instanța de la Strasbourg a mai adăugat o condiție comună atât privării de proprietate, cât și limitărilor exercițiului acestui drept, respectiv că orice limitare trebuie să fie proporțională cu scopul avut în vedere prin instituirea ei. Astfel, cu valoare de principiu, s-a statuat că o privare de proprietate trebuie să fie prevăzută de lege, să urmărească o cauză de utilitate publică, să fie conformă normelor de drept intern și să respecte un raport de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul vizat. De asemenea, referitor la art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat, în Hotărârea din 29 martie 2006, pronunțată în Cauza Scordino împotriva Italiei, precum și în Hotărârea din 10 aprilie 2012, pronunțată în Cauza Silickiene împotriva Lituaniei, că o ingerință în dreptul la respectarea bunurilor trebuie să asigure un just echilibru între exigențele interesului general al comunității și cele de protecție a drepturilor fundamentale ale individului. În acord cu jurisprudența instanței europene, Curtea Constituțională a statuat că o privare de proprietate trebuie să fie prevăzută de lege, să urmărească un scop legitim și să respecte un raport de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul vizat (a se vedea deciziile Curții Constituționale nr. 691 din 11 septembrie 2007 și nr. 725 din 6 decembrie 2016). Or, în atare context, prin Decizia nr. 51 din 25 ianuarie 2012 Curtea Constituțională a statuat că astfel de reglementări trebuie să se facă prin lege organică, adoptată în cadrul dezbaterilor parlamentare, cu respectarea interdicției prevăzute la art.

115 alin. (6) din Legea fundamentală.

54. În ceea ce privește completarea adusă Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999, prin introducerea art. 33¹, referitor la neaplicarea, pe perioada stării de asediu sau a stării de urgență, a normelor legale referitoare la transparența decizională și dialogul social în cazul proiectelor de acte normative prin care se stabilesc măsuri aplicabile pe durata acestor stări ori care sunt o consecință a instituirii acestora, președintele Camerei Deputaților consideră că afectează nemijlocit exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale prevăzute de Constituție, precum dreptul la informație (informarea persoanelor asupra problemelor de interes public care urmează să fie dezbătute de autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și asupra proiectelor de acte normative), dreptul la muncă și protecția socială a muncii (negocierile colective, contractele de muncă, conflictele de muncă, medierea și arbitrajul acestora, greva). Or, în privința condiției instituite prin art. 115 alin. (6) din Constituție, referitor la interzicerea afectării prin ordonanță de urgență a drepturilor, libertăților și îndatoririlor prevăzute de Constituție, Curtea Constituțională, în jurisprudența sa, a reținut că atunci când obiectul de reglementare al unei ordonanțe de urgență îl reprezintă drepturi, libertăți sau îndatoriri fundamentale, intervenția legiuitorului delegat trebuie să fie în sensul neafectării acestor drepturi, al instituirii unui regim juridic care să permită exercitarea pleneră a tuturor atributelor acestor drepturi.

55. Prin Decizia nr. 1.189 din 6 noiembrie 2008, Curtea Constituțională a stabilit înțelesul constituțional al verbului "a afecta", statuând că sensul juridic al noțiunii, sub diferitele sale nuanțe, este: "a suprima", "a aduce atingere", "a prejudicia", "a vătăma", "a leza", "a antrena consecințe negative". Astfel, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, din interpretarea art. 115 alin. (6) din Constituție, în domeniul reglementării drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale nu pot fi adoptate ordonanțe de urgență, dacă prin reglementările pe care le conțin "afectează" sau au "consecințe negative" asupra acestora, așa cum este cazul situației de față. Or, premisa de la care trebuie să plecăm este aceea că statul de drept, chiar și în perioada stării de urgență, consacră o serie de garanții menite să asigure respectarea drepturilor și a libertăților cetățenilor, respectiv încadrarea autorităților publice în coordonatele dreptului. Exigențele statului de drept impun ca garanțiile juridice ale drepturilor prevăzute de Legea fundamentală în beneficiul cetățenilor să fie utilizate potrivit scopului pentru care au fost instituite.

56. Luând în considerare concluziile enunțate și în acord cu jurisprudența Curții Constituționale, președintele Camerei Deputaților apreciază că nu mai este necesară analizarea celorlalte critici de neconstituționalitate aduse Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, întrucât viciul de neconstituționalitate care afectează actul normativ în ansamblul său nu permite deslușirea exactă și neechivocă a conținutului supus controlului de constituționalitate (a se vedea, mutatis mutandis, Decizia nr. 619 din 11 octombrie 2016). Analiza celorlalte critici de neconstituționalitate ar presupune atribuirea unui înțeles normelor pe care actul normativ le cuprinde, înțeles dificil de identificat în cazul unei reglementări lacunare și confuze.

57. Guvernul a transmis punctul său de vedere, prin Adresa nr. 5/2004/2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 2.211 din 28 aprilie 2020. În ceea ce privește critica referitoare la prevederile art. 14 lit. c¹)-f) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, arată că un decret prezidențial, emis în condițiile art. 93 din Constituție, conține, prin firea lucrurilor, norme juridice destinate să reglementeze raporturile juridice din societate în situații de criză ce impun măsuri excepționale, determinate de apariția unor pericole grave la adresa valorilor fundamentale ale statului, protejate constituțional. Prin intermediul acestor norme juridice se prescriu anumite conduite (de a da, a face sau a nu face ceva), care trebuie adoptate în anumite împrejurări (acestea reprezentând ipoteza normei) și care, dacă sunt nesocotite, vor fi aduse la îndeplinire prin apel la forța coercitivă a statului, prin intermediul sancțiunilor juridice. Acceptarea opiniei autorului sesizării, conform căreia art. 14 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 trebuia să se rezume la prevederile cuprinse la lit. a)-c), respectiv să reducă conținutul decretului prezidențial la cuprinderea motivelor care au impus instituirea stării

de asediu sau a stării de urgență [lit. a)], a zonei în care se instituie aceasta [lit. b)] și a perioadei pentru care se instituie starea de asediu sau starea de urgență, ar însemna golirea de conținutul său normativ, respectiv transformarea decretului într-un act juridic individual. Or, autorul sesizării susține, în considerațiunile sale, caracterul de act administrativ normativ al decretului vizat de art. 93 din Constituție, aspect ce pune în discuție o cunoaștere precară a teoriei normei juridice, argumentele autorului devenind contradictorii între ele însele.

58. Conform art. 100 alin. (2) din Constituție, decretul emis de Președintele României în considerarea art. 93 din Constituție se contrasemnează de către prim-ministru. Contrasemnătura prim-ministrului nu este o operațiune a procedurii administrative, ci un fapt juridic ce face incident controlul parlamentar asupra celor doi șefi ai executivului, direct asupra Guvernului prin prim-ministru și indirect asupra Președintelui. Controlul parlamentar rezultă expres și din dispozițiile art. 93 din Constituție, căci Președintele instituie starea de asediu sau starea de urgență, solicitând Parlamentului încuviințarea măsurilor adoptate, în cel mult 5 zile de la luarea acestora, Parlamentul convocându-se de drept, dacă nu se află în sesiune, în cel mult 48 de ore de la instituirea stării excepționale, urmând a funcționa pe toată durata acesteia, tocmai pentru a cenzura posibile acte ale executivului emise în timpul stărilor instituite prin decret, inclusiv pentru a încuviința încetarea măsurii, în cazul înlăturării situațiilor de pericol înainte de expirarea termenului stabilit.

59. Totodată, se impune a se observa că Legea fundamentală conferă Președintelui dreptul de a institui măsurile excepționale vizate de art. 93 doar "potrivit legii", iar nu în mod arbitrar. În acest context, controlul parlamentar este esențial și se poate activa în toate ipotezele în care Președintele ar dispune prin decret măsuri sau ar prescrie obligații, conduite, altele decât cele prevăzute în actul normativ care reglementează regimul stării de asediu sau al stării de urgență, respectiv în contradicție cu cele prevăzute în actul normativ. Sintagma "instituie, potrivit legii" din cuprinsul art. 93 alin. (1) din Constituție demonstrează faptul că intenția legiuitorului constituant nu a fost aceea de a conferi Președintelui o prerogativă formală, lipsită de conținut, ci, prin trimiterea la lege - care nu poate fi decât legea organică ce reglementează regimul general al stării de urgență - aceea de a se institui o ordine juridică cu caracter derogatoriu, în plenitudinea sa. O interpretare contrară ar conduce la lipsa chiar a finalității instituirii unor astfel de măsuri excepționale, și anume posibilitatea luării unor măsuri imediate, necesare pentru înlăturarea, limitarea consecințelor unor pericole grave pentru valorile fundamentale ale statului român, reglementate constituțional. Așadar, instituirea unei măsuri extraordinare prin decret prezidențial presupune instituirea unui întreg regim juridic aplicabil, și nu o simplă sau formală declarare a existenței stării de urgență sau a stării de asediu.

60. Marja de apreciere a Președintelui nu poate fi denaturată prin exercitarea unei competențe a altei autorități publice, care să afecteze echilibrul și să reconfigureze, în mod implicit, competențele constituționale ale acestora. Parlamentul poate să încuviințeze măsura instituită sau poate să o respingă. Art. 93 este plasat în capitolul II al titlului III din Constituție ce reglementează cu privire la Președintele României, imediat după atribuțiile în domeniul apărării, tocmai pentru a sublinia legătura indisolubilă între exercitarea acestei atribuții și a celor pe care le exercită în calitate de comandant al forțelor armate (art. 92 din Constituție).

61. Rațiunea dispozițiilor legale criticate stă în specificul situațiilor excepționale care le reclamă, previzionate fiind de însăși Legea fundamentală, care a plasat art. 93 sub denumirea marginală "Măsuri excepționale", pe de o parte, iar, pe de altă parte, de către legiuitor, acesta definind riguros starea de asediu și starea de urgență. Aceeași rațiune stă și la baza restrângerii exercițiului unor drepturi și al unor libertăți fundamentale pe durata stării de asediu sau a stării de urgență, cu excepțiile instituite, prin Legea nr. 453/2004. În absența restrângerii exercițiului unor drepturi/libertăți, în condițiile fixate prin lege, măsurile reclamate de situațiile excepționale vizate nu ar putea fi implementate (având în vedere, uneori, chiar natura, specificul acestora), iar scopul instituirii stărilor avute în vedere ar fi compromis. Din această perspectivă, Guvernul apreciază că criticile aduse art. 14 lit. d) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 sunt neîntemeiate, exigențele art. 53 din Constituție fiind satisfăcute.

62. Guvernul subliniază că și în ipoteza în care ar fi luată în considerare legea stricto sensu, Curtea Constituțională a statuat, cu referire la dispozițiile art. 115 alin. (6) din Constituție, că ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă "afectează", dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin, caz în care Guvernul partajează competența de legiferare cu Parlamentul, fiind ținut însă de obligația de a motiva în conținutul actului normativ existența unei situații extraordinare, a cărei reglementare nu poate fi amânată, precum și urgența reglementării (deciziile nr. 1.189 din 6 noiembrie 2008 și nr. 150 din 12 martie 2020), exigentă întrunită în cazul de față.

63. Cât privește art. 14 lit. e) și lit. f) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, Guvernul constată că autorul sesizării nu aduce nicio critică, nefăcând referire la aceste norme, iar referitor la invocarea art. 126 alin. (2), art. 129 și art. 131 alin. (2) din Constituție, precizează că Avocatul Poporului nu motivează în niciun fel încălcarea acestor dispoziții constituționale, motiv pentru care acestea nu au relevanță pentru speța în cauză.

64. În ceea ce privește critica referitoare la dispozițiile art. 9 și art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, Guvernul apreciază că acestea sunt fără echivoc, respectând întocmai normele de tehnică legislativă prevăzute de Legea nr. 24/2000, norme care permit calificarea unor fapte ca fiind contravenții, prin raportare la un alt articol din același act normativ sau dintr-un alt act normativ, care le vizează conținutul. Aceleași norme de tehnică legislativă, în ipoteza în care legiuitorul a imaginat o singură sancțiune (precum amenda contravențională și în aceleași limite, ca în cazul de față), permit și chiar obligă la construcția unui text (articol) de sine stătător în care să fie prevăzută sancțiunea unică pentru diverse conduite ilicite, prevăzute distinct în multiple norme ale aceluiași act normativ sau ale unor acte normative conexe sau derivate. Din această perspectivă, trimiterea la art. 9 răspunde exigențelor tehnicii legislative. Ar fi de neimaginat ca în cuprinsul aceluiași act normativ încălcarea fiecărei obligații sau măsuri instituite prin legislația emisă în contextul stării de urgență sau de asediu să fie urmată de o operațiune de conceptualizare a conduitei ilicite, constând în neaplicarea măsurii respective sau încălcarea obligației astfel instituite, urmată mai apoi de prevederea uneia și aceleiași sancțiuni contravenționale pentru fiecare contravenție astfel reglementată. De altfel, este practic imposibil să se determine în concret în actul normativ primar privind regimul general al stării de urgență care vor fi măsurile ce pot fi luate în fiecare caz în parte, căci măsurile luate de autorități în perioada stării de urgență sunt nu doar multiple [a se vedea art. 20 lit. a)-o) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999], ci și diferite, atât în ceea ce privește conținutul acestora, cât și în ceea ce privește intensitatea acestora. În concret, decretele Președintelui României nr. 195/2020 privind instituirea stării de urgență și nr. 240/2020 privind prelungirea stării de urgență cuprind anexa 1 cu măsurile concrete ce sunt dispuse în diferite domenii de activitate și anexa 2 cu măsurile ce pot fi dispuse în mod gradual de către autoritățile investite prin decret să ia aceste măsuri.

65. De aceea, Guvernul apreciază că problema legii aplicabile, ridicată de autorul sesizării, nu reprezintă o problemă de constituționalitate, rezolvarea ei intrând în atributul instanței de judecată, care o va evalua inclusiv prin analiza raportului dintre norma generală și norma specială, în condițiile dreptului material aplicabil și ale Codului de procedură civilă. Mai mult, din perspectiva respectării exigențelor de constituționalitate invocate, consideră că dispozițiile criticate respectă inclusiv dispozițiile legii-cadru în materie de contravenții, respectiv Ordonanța Guvernului nr. 2/2001.

66. Nici evocarea dispozițiilor art. 24 lit. e) nu este de natură să susțină vreo neclaritate a textelor criticate, întrucât dispozițiile art. 27 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 prevăd, asemenea multor acte normative din același registru, că nerespectarea dispozițiilor cuprinse în actul normativ în discuție atrage răspunderea disciplinară, civilă, contravențională sau penală, după caz, în timp ce dispozițiile art. 24 lit. e), reglementând conținutul ordonanței militare și al ordinului, prevăd că acestea cuprind și "regulile și măsurile speciale care se dispun în zona în care s-a instituit starea de asediu sau starea de urgență, precum și

sanctiunile aplicabile în cazul nerespectării acestora". Se observă că textul nu individualizează natura sancțiunilor, fiind în corelație cu dispozițiile art. 27 și celelalte norme din actul normativ care vizează expres sancțiunile contravenționale principale și complementare, cu precizarea că acestea din urmă, ca regulă, sunt prevăzute prin acte de tipul celor vizate de art. 24 din ordonanța de urgență criticată.

67. Având în vedere aceste argumente, Guvernul susține că norma rezultată din coroborarea art. 9 cu art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 este redactată cu suficientă precizie astfel încât aceasta să poată fi cunoscută de destinatarul său, critica privind lipsa sa de previzibilitate nefiind întemeiată.

68. Relativ la lipsa de accesibilitate a normelor în raport cu destinatarii acestora, critica nu este întemeiată, căci ab initio normele elaborate în timpul stării de asediu sau de urgență se bucură de o popularizare deosebită, expres reglementată prin lege.

69. Cât privește critica referitoare la răsturnarea sarcinii probei, Guvernul arată că aceasta nu este pertinentă din perspectiva dispoziției constituționale reclamate, întrucât nicio normă din ordonanța criticată nu atribuie o forță probantă absolută procesului-verbal de constatare a contravenției și nici nu exclude prezumția de nevinovăție.

70. Cu privire la neconstituționalitatea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2020 din perspectiva art. 115 alin. (6) din Constituție, Guvernul apreciază că autorul sesizării nu aduce argumente din care să rezulte maniera în care Guvernul a afectat regimul drepturilor fundamentale prevăzute în art. 31, art. 41 și art. 44 din Constituție, referirile fiind vagi sau chiar inexistente. Relativ la pretinsa încălcare a dispozițiilor art. 44 din Constituție, constând în aceea că prin ordonanță s-a prevăzut confiscarea de bunuri, arată că normele criticate nu ridică probleme de constituționalitate din perspectiva normei constituționale indicate, întrucât această normă nu se activează în ipoteza în care lipsirea de proprietate este o consecință a săvârșirii unei fapte penale sau contravenționale, exigențele constituționale și legale, atât cele de ordin juridic, cât și cele de ordin valoric, moral impunând depozitarea făptuitorului de bunurile destinate, folosite sau rezultate din săvârșirea de infracțiuni sau contravenții. Mai mult, trecerea lor silită în proprietatea statului, prin derogare de la dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 14/2007 pentru reglementarea modului și condițiilor de valorificare a bunurilor intrate, potrivit legii, în proprietatea privată a statului, vizează exclusiv bunurile cuprinse în necesarul de bunuri în stare de asediu sau în stare de urgență. Actul normativ oferă și garanțiile corespunzătoare evitării unor abuzuri, sens în care sunt evocate prevederile alin. (2) al art. 28², respectiv art. 28⁴ alin. (2). Prin urmare, nu se pune problema lipsei de proporționalitate a măsurilor vizate, proprietarul nefiind lipsit de dreptul său, ci de bun, obiect al dreptului său de proprietate, tocmai din cauza conduitei contrare legii pe care a adoptat-o și luându-se în considerare natura bunului în contextul trecerii acestuia în proprietatea statului.

71. Relativ la dispozițiile cuprinse în art. 31 și art. 41 din Constituție, evocate în cuprinsul sesizării, Guvernul susține că acestea nu sunt incidente în cauză. Astfel, conform dispozițiilor art. 33¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, normele referitoare la procedurile de transparență decizională în administrația publică și dialogul social se vor aplica doar pe perioada stării de urgență, respectiv de asediu (limitate și acestea în timp, la rândul lor) și numai în cazul proiectelor de acte normative prin care se stabilesc măsuri aplicabile pe durata stării de asediu sau de urgență ori care sunt o consecință a instituirii acestor stări. Asemenea dispoziții nu au fost scoase din fondul legislativ, ordonanța de urgență a Guvernului vizând doar unele proceduri care se interpun în lanțul decizional, fiind de natură să blocheze adoptarea rapidă a deciziilor impuse de situațiile excepționale care justifică instituirea stării de asediu sau de urgență, rațiunea normei fiind justificată în expunerea de motive la actul normativ. Legiuitorul poate excepta de la regulile transparenței decizionale adoptarea unor acte normative care presupun protejarea imediată a unui interes public. Or, starea de urgență presupune prin ea însăși adoptarea unor măsuri excepționale care se instituie în cazuri determinate de apariția unor pericole grave la adresa apărării țării și securității naționale, a democrației constituționale ori pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor unor dezastre, conform art. 1 din Ordonanța de urgență a

Guvernului nr. 1/1999.

72. În ceea ce privește încălcarea dreptului la muncă, Guvernul precizează că art. 41 din Constituție nu este incident, având în vedere că procedura de elaborare a actelor normative presupune parcurgerea unor etape de către autoritățile și instituțiile publice cu competențe normative, una dintre aceste etape fiind obținerea avizului Consiliului Economic și Social. Or, aceasta este o obligație ce revine unei autorități publice, fără să fie incident vreun drept cetățenesc fundamental.

73. În concluzie, Guvernul apreciază că sesizarea formulată nu este întemeiată nici din perspectiva aspectelor mai sus evocate, Guvernul acționând cu respectarea dispozițiilor art. 115 alin. (6), cu referire la art. 53 din Constituție, măsurile dispuse fiind adecvate, necesare și proporționale în raport cu evoluția situației epidemiologice, evoluția riscului de sănătate publică pentru perioada imediat următoare emiterii ordonanței, luând în considerare și împrejurarea că nerespectarea/neaplicarea măsurilor dispuse prin ordonanța privind regimul juridic al stării de asediu sau al stării de urgență, prin actele normative conexe, prin ordonanțe militare și ordine, este de natură să pună în pericol grav dreptul la viață și dreptul la sănătate, contribuind la zădărnicierea eforturilor autorităților competente în combaterea răspândirii coronavirusului.

74. Președintele Senatului nu a comunicat punctul său de vedere cu privire la excepția de neconstituționalitate.

75. La dosarul cauzei au fost depuse două memorii din partea S.C.A. Piperea și Asociației și din partea doamnei Monica-Nicoleta Petruț, formulate în calitate de amicus curiae, prin care se susțin criticile de neconstituționalitate formulate de Avocatul Poporului.

CURTEA,

examinând actul de sesizare, punctele de vedere ale președintelui Camerei Deputaților și Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, susținerile reprezentantului autorului excepției de neconstituționalitate, concluziile procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

76. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. d) din Constituție, precum și ale art. 1 alin. (2), ale art. 2, 3, 10 și 29 din Legea nr. 47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

77. Din analiza actului de sesizare a Curții Constituționale rezultă că obiect al excepției de neconstituționalitate îl constituie dispozițiile art. 9, art. 14 lit. c¹)-f) și ale art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 22 din 21 ianuarie 1999, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 453/2004, cu modificările și completările ulterioare, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, în ansamblul său, precum și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 268 din 31 martie 2020, în ansamblul său. Dispozițiile criticate din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 au următorul conținut:

- Art. 9:

(1) *Conducătorii autorităților publice, ai celorlalte persoane juridice, precum și persoanele fizice au obligația să respecte și să aplice toate măsurile stabilite în prezenta ordonanță de urgență, în actele normative conexe, precum și în ordonanțele militare sau în ordine, specifice stării instituite.*

(2) *Conducătorii autorităților publice și administratorii operatorilor economici care asigură servicii de utilitate publică în domeniile energetic, sănătate, agricultură și alimentație, alimentare cu apă, comunicații și transporturi au obligația de a asigura continuitatea furnizării serviciilor esențiale pentru populație și pentru forțele destinate apărării.";*

- Art. 14 lit. c¹)-f):

" *Decretul de instituire a stării de asediu sau a stării de urgență trebuie să prevadă următoarele: [...]*

c¹) măsurile de primă urgență care urmează a fi luate;

d) drepturile și libertățile fundamentale al căror exercițiu se restrânge, în limitele prevederilor constituționale și ale art. 4 din prezenta ordonanță de urgență;

e) autoritățile militare și civile desemnate pentru executarea prevederilor decretului și competențele acestora;

f) alte prevederi, dacă se consideră necesare.";

- Art. 28:

" **(1)** Nerespectarea prevederilor art. 9 constituie contravenție și se sancționează cu amendă de la 2.000 lei la 20.000 lei, pentru persoane fizice, și de la 10.000 lei la 70.000 lei, pentru persoane juridice.

(2) Pe lângă sancțiunea contravențională principală prevăzută la alin. (1), în funcție de natura și gravitatea faptei, se pot aplica și una sau mai multe dintre următoarele sancțiuni contravenționale complementare, prevăzute în ordonanțele militare:

a) confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenție;

b) interzicerea accesului prin aplicarea sigiliului de către organele abilitate;

c) suspendarea temporară a activității;

d) desființarea unor lucrări;

e) refacerea unor amenajări."

78. Avocatul Poporului formulează atât critici de neconstituționalitate extrinsecă, susținând că (i) Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, prin reglementarea cuprinsă în art. 14 lit. c¹)-f), contravine prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (4), ale art. 61 alin. (1), ale art. 53 alin. (1) coroborate cu art. 126 alin. (2), ale art. 129 și ale art. 131 alin. (2), precum și ale art. 73 alin. (3) lit. g), respectiv că (ii) Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 contravin dispozițiilor art. 115 alin. (6) din Constituție, sub aspectul afectării drepturilor fundamentale consacrate de art. 126 alin. (2), art. 129 și art. 131 alin. (2), respectiv de art. 44, art. 41 și art. 31 din Constituție, cât și critici de neconstituționalitate intrinsecă, raportând dispozițiile art. 9 și art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 la art. 1 alin. (5) și art. 23 alin. (11) din Constituție.

79. Analiza criticilor de neconstituționalitate extrinsecă. O primă critică de neconstituționalitate extrinsecă vizează posibilitatea Președintelui României să legifereze prin decretul de instituire a stării de urgență în domeniul pentru care Legea fundamentală cere intervenția legiuitorului primar sau a celui delegat, cu încălcarea principiului separației puterilor în stat, prin modificarea unor legi organice și prin restrângerea efectivă a exercițiului unor drepturi fundamentale: dreptul la libera circulație, dreptul la muncă, dreptul la învățătură, accesul liber la justiție, dreptul la grevă, dreptul la viață intimă, familială și privată, libertatea întrunirilor, dreptul la libera circulație, libertatea economică.

80. Cu privire la cadrul legal și constituțional care vizează regimul stării de urgență, Curtea reține că dispozițiile art. 73 alin. (3) lit. g) din Constituție prevăd că "Prin lege organică se reglementează: [...] g) regimul stării de asediu și al stării de urgență". În continuare, dispozițiile art. 93 alin. (1) din Constituție prevăd că "Președintele României instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgență, în întreaga țară ori în unele unități administrativ teritoriale și solicită Parlamentului încuviințarea măsurii adoptate, în cel mult cinci zile de la luarea acesteia". În exercitarea atribuției constituționale, potrivit art. 100 alin. (1) din Constituție, Președintele emite "un decret care se publică în Monitorul Oficial al României" și care este contrasemnat de prim-ministru, în temeiul art. 100 alin. (2) din Legea fundamentală.

81. Cadrul normativ infraconstituțional care reglementează regimul stării de asediu și al stării de urgență este constituit de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 453/2004, care în art. 1 stabilește că "Starea de asediu și starea de urgență privesc situații de criză ce impun

măsuri excepționale care se instituie în cazuri determinate de apariția unor pericole grave la adresa apărării țării și securității naționale, a democrației constituționale ori pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor unor dezastre", iar în art. 3 definește starea de urgență ca fiind "ansamblul de măsuri excepționale de natură politică, economică și de ordine publică aplicabile pe întreg teritoriul țării sau în unele unități administrativ-teritoriale care se instituie în următoarele situații:

a) existența unor pericole grave actuale sau iminente privind securitatea națională ori funcționarea democrației constituționale;

b) iminența producerii ori producerea unor calamități care fac necesară prevenirea, limitarea sau înlăturarea, după caz, a urmărilor unor dezastre".

82. Dispozițiile art. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 prevăd posibilitatea ca, pe durata stării de asediu sau a stării de urgență, exercițiul unor drepturi și al unor libertăți fundamentale să fie restrâns (cu excepția celor prevăzute la art. 3² din ordonanța de urgență, normă care interzice limitarea dreptului la viață, cu excepția cazurilor când decesul este rezultatul unor acte licite de război, tortura și pedepsele ori tratamentele inumane sau degradante, condamnarea pentru infracțiuni neprevăzute ca atare, potrivit dreptului național sau internațional, precum și restrângerea accesului liber la justiție), dar numai în măsura în care situația o cere și cu respectarea art. 53 din Constituție. Potrivit normei constituționale, exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai 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. Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o (care este aceeași cu cea care a determinat instituirea stării de urgență), să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății.

83. De asemenea, art. 5 din același act normativ consacră caracterul temporar al celor două stări extraordinare, stabilind că starea de asediu se poate institui pe o perioadă de cel mult 60 de zile, iar starea de urgență, pe o perioadă de cel mult 30 de zile.

84. Cu privire la procedura instituirii stării de asediu și a stării de urgență, dispozițiile art. 10 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 prevăd că acestea "se instituie de Președintele României prin decret, contrasemnat de primul ministru și publicat de îndată în Monitorul Oficial al României". În temeiul art. 12 din același act normativ, Președintele României solicită Parlamentului încuviințarea măsurii adoptate în termen de cel mult 5 zile de la instituirea stării de asediu sau a stării de urgență, iar în situația în care Parlamentul nu încuviințează starea instituită, potrivit art. 13, "Președintele României revocă de îndată decretul, măsurile dispuse încetându-și aplicabilitatea". Decretul de instituire a stării de asediu sau a stării de urgență se aduce neîntârziat la cunoștință populației prin mijloacele de comunicare în masă, împreună cu măsurile urgente de aplicare, care intră imediat în vigoare [art. 11 teza întâi].

85. Curtea reține că instituirea stării de urgență produce, în plan constituțional, o serie de efecte juridice: (i) Parlamentul va funcționa pe întreaga durată a stării de urgență, indiferent de perioada în care aceasta este declarată [art. 93 alin. (2) din Constituție], (ii) Constituția nu poate fi revizuită pe toată perioada stării de urgență [art. 152 alin. (3) din Constituție], (iii) dacă urma să înceteze, mandatul deputaților și senatorilor se prelungește de drept până la încetarea stării de urgență [art. 63 alin. (1) din Constituție] și (iv) Parlamentul nu poate fi dizolvat pe toată perioada instituirii stării de urgență [art. 89 alin. (3) din Constituție].

86. În ceea ce privește natura juridică a decretului emis în temeiul art. 93 alin. (1) din Constituție, Curtea reține că decretul prin care Președintele instituie starea de urgență este adoptat în temeiul art. 93 alin. (1) din Constituție, "potrivit legii" care reglementează regimul juridic al stării de urgență, respectiv potrivit dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999. În emiterea decretului, Președintele acționează ca organ de stat, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public. Așadar, potrivit dispozițiilor Legii

contenciosului administrativ nr. 554/2004, decretul este un act administrativ emis de o autoritate publică în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice.

87. Cu privire la decretele prezidențiale, prin Decizia nr. 459 din 16 septembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 712 din 30 septembrie 2014, paragrafele 32 și 33, Curtea a statuat că acestea sunt acte juridice ale Președintelui României, adoptate în exercitarea atribuțiilor mandatului constituțional. "Aceste acte sunt manifestări unilaterale de voință, realizate în scopul de a produce efecte juridice, și pot avea caracter individual sau normativ. Dispozițiile constituționale prevăd, sub sancțiunea inexistenței actului, publicarea decretului în Monitorul Oficial al României, dată de la care acesta intră în vigoare. Toate decretele au caracter executoriu, fiind general obligatorii, autoritățile statului cărora le sunt destinate fiind însărcinate cu ducerea la îndeplinire a celor statuate în cuprinsul actului. Potrivit dispozițiilor art. 100 alin. (2) din Constituție, unele decrete ale Președintelui se contrasemnează de prim-ministru. Acestor acte juridice le sunt aplicabile dispozițiile art. 126 alin. (6) din Constituție, potrivit cărora «Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar. Instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale». Așa fiind, în măsura în care, prin obiectul de reglementare, decretele Președintelui nu se circumscriu sferei actelor exceptate, ele pot fi atacate în contencios administrativ, potrivit dispozițiilor Legii nr. 554/2004".

88. În continuare, Curtea reține că norma constituțională cuprinsă în art. 93 alin. (1) din Constituție, folosind sintagma potrivit legii, cu privire la exercitarea competenței constituționale a Președintelui de a institui starea de urgență, face trimitere expresă la regimul juridic al stării de urgență reglementat de legiuitorul ordinar. Astfel, dispozițiile art. 14 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, reglementând conținutul decretului Președintelui, stabilesc o competență extinsă a acestuia care nu se limitează la declararea formală a stării de urgență. Instituirea stării de urgență presupune îndeplinirea unor condiții legale referitoare la (i) indicarea motivelor care au impus instituirea stării, (ii) determinarea zonei și a perioadei în care se instituie măsura, stabilirea autorităților militare și civile desemnate pentru executarea prevederilor decretului și a competențelor acestora, (iii) reglementarea măsurilor de primă urgență care urmează a fi luate, (iv) circumscrierea drepturilor și a libertăților fundamentale al căror exercițiu urmează a fi restrâns și, eventual, (v) orice alte prevederi considerate necesare. Așadar, întrucât reglementează o serie de reguli general obligatorii, autoritățile statului fiind însărcinate cu ducerea la îndeplinire a măsurilor adoptate, iar persoanele fizice și juridice având obligația de a respecta cele statuate în cuprinsul actului, rezultă că, din perspectiva conținutului, decretul Președintelui este un act administrativ cu caracter normativ.

89. Având în vedere natura juridică a actului, Curtea reține că acesta nu poate decât să organizeze executarea, respectiv să pună în aplicare, prin raportare la situația de fapt existentă, dispozițiile de reglementare primară care statuează cu privire la regimul juridic al stării de urgență, și anume Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999. Cu alte cuvinte, decretul prin care se instituie starea de urgență este un act administrativ normativ, subsecvent legii, prin care se stabilesc în concret măsurile de primă urgență care urmează a fi luate, precum și drepturile și libertățile fundamentale al căror exercițiu urmează a fi restrâns.

90. Odată stabilită natura juridică a decretului și poziția sa în ierarhia actelor normative care consacră materia stării de urgență, apare evident faptul că atât măsurile care urmează a fi luate, cât și restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale nu sunt reglementate de Președintele României, ci sunt prevăzute de legea a cărei executare cade în sarcina acestei autorități publice. Ca atare, transpunând normele legale, prin actul administrativ de aplicare a legii, Președintele nu face decât să identifice acele măsuri de primă urgență, prevăzute de lege, dar care sunt adaptate situației concrete care a generat starea excepțională, precum și

acele drepturi și libertăți fundamentale al căror exercițiu urmează a fi restrâns pe durata stării de urgență. Având în vedere forța juridică inferioară legii, decretul Președintelui nu poate să deroge, să se substituie sau să adauge la lege, deci nu poate conține norme de reglementare primară. Este incontestabil faptul că legislația care prevede regimul juridic al unor situații de criză ce impun luarea unor măsuri excepționale presupune un grad mai sporit de generalitate față de legislația aplicabilă în perioada de normalitate, tocmai pentru că particularitățile situației de criză sunt abaterea de la normal (excepționalitatea) și imprevizibilitatea pericolului grav care vizează atât societatea în ansamblul său, cât și fiecare individ în parte. Cu toate acestea, generalitatea normei primare nu poate fi atenuată prin acte infralegale care să completeze cadrul normativ existent. De aceea, decretul Președintelui va cuprinde doar măsurile care organizează executarea dispozițiilor legale și particularizează și adaptează respectivele dispoziții la situația de fapt existentă, la domeniile de activitate esențiale pentru gestionarea situației care a generat instituirea stării de urgență, fără a se abate (prin modificări sau completări) de la cadrul circumscris prin normele cu putere de lege.

91. În continuare, pornind de la realitatea că decretul de instituire a stării de urgență este actul administrativ emis în exercitarea unei atribuții constituționale, deci având rang constituțional, Curtea constată că acesta este emis sub condiția rezolutorie de a fi aprobat prin hotărâre a Parlamentului, neîndeplinirea condiției atrăgând revocarea de îndată a decretului și încetarea aplicabilității măsurilor dispuse. În vederea obținerii încuviințării, Președintele are obligația de a formula solicitarea în termenul stipulat de Constituție, cel mult 5 zile de la data luării măsurii. Parlamentul funcționează pe toată durata stării de urgență, iar dacă nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în cel mult 48 de ore de la instituirea stării de urgență.

92. Sub acest aspect, din analiza cadrului normativ constituțional și legal, Curtea constată că, în domeniul instituirii stării de urgență, autoritățile statului exercită competențe partajate. Parlamentul are competența de legiferare, prin lege organică, a regimului stării de urgență, stabilind situațiile premisă care pot determina instituirea stării de urgență, procedura instituirii și încetării stării, competențele și responsabilitățile autorităților publice, posibilitatea restrângerii drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor, obligațiile persoanelor fizice și juridice, măsurile care se pot dispune pe durata stării de asediu, sancțiunile aplicabile în cazul nerespectării prevederilor legale și a măsurilor dispuse. Președintele României are atribuția constituțională de a institui starea de urgență și de a pune în executare dispozițiile legale ale regimului stării de urgență, astfel cum acestea au fost stabilite de legiuitor. Legea, transpunând norma constituțională, acordă Președintelui competența de a institui prin decret prezidențial starea de urgență, care presupune inclusiv stabilirea măsurilor concrete de primă urgență care urmează a fi luate și identificarea drepturilor și a libertăților fundamentale al căror exercițiu va fi restrâns. Astfel, de vreme ce legiuitorul ordinar a dat substanță atribuției constituționale prevăzute de art. 93 alin. (1), stipulând elementele de conținut ale decretului prezidențial, Președintele ori de câte ori instituie starea de urgență are obligația să se conformeze dispozițiilor legale în temeiul cărora își exercită competența. În fine, după adoptarea decretului prin care se instituie starea de urgență, Parlamentul are obligația de a verifica îndeplinirea condițiilor legale referitoare la instituirea stării de urgență, încuviințând sau nu această măsură, prin adoptarea unei hotărâri în ședința comună a celor două Camere (Senatul și Camera Deputaților). În procedura de încuviințare a instituirii stării de urgență, Parlamentul efectuează un control de temeinicie și legalitate a decretului Președintelui prin raportare la dispozițiile constituționale și legale referitoare la regimul juridic al stării de urgență. Prin hotărârea de încuviințare a instituirii stării de urgență, Parlamentul confirmă respectarea exigențelor legale, măsura adoptată fiind, astfel, asumată de cele două autorități publice. În cazul în care Parlamentul refuză încuviințarea, prin hotărârea adoptată (care are ca efect revocarea actului administrativ emis de Președintele României) trebuie să-și motiveze decizia, precizând temeiurile constituționale și legale pe care actul administrativ nu le-a respectat. Controlul parlamentar efectuat asupra decretului Președintelui se realizează în temeiul Constituției și al legii, fiind expresia raportului juridic stabilit între cele două autorități publice cu privire la exercitarea partajată a atribuției constituționale referitoare la

instituirea stării de urgență.

93. Așa fiind, actul administrativ al Președintelui privește un raport cu Parlamentul și cade sub incidența dispozițiilor art. 126 alin. (6) din Constituție, fiind exceptat de la controlul judecătoresc pe calea contenciosului administrativ, efectuat în temeiul Legii nr. 544/2001. Acesta va putea face, însă, obiectul controlului de constituționalitate efectuat de Curtea Constituțională, prin intermediul hotărârii prin care Parlamentul încuviințează sau nu starea de urgență.

94. Prin urmare, având în vedere valoarea sa constituțională, decretul de instituire a stării de urgență - act administrativ emis în exercitarea unei atribuții constituționale care pune în executare dispoziții legale privind restrângerea exercițiului unor drepturi și al unor libertăți fundamentale și afectarea regimului unor instituții fundamentale ale statului - poate fi supus unui control în două trepte: primul este controlul exercitat, din oficiu, de Parlamentul României, în virtutea obligației prevăzute de art. 93 alin. (1) din Constituție, iar cel de-al doilea este cel exercitat, la sesizarea subiecților de drept îndrituiți de lege, de Curtea Constituțională, prin intermediul hotărârii Parlamentului prin care se încuviințează sau nu se încuviințează starea de urgență, în temeiul art. 146 lit. l) din Constituție.

95. Analizând criticile de neconstituționalitate formulate, Curtea reține că Avocatul Poporului critică Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 din perspectiva posibilității pe care o oferă Președintelui României de a reglementa, prin decretul de instituire a stării de urgență, în domenii pentru care Legea fundamentală cere intervenția legiuitorului, respectiv modificarea cadrului normativ primar existent și restrângerea exercițiului drepturilor fundamentale.

96. Analizând dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999, Curtea observă că nu există nicio normă legală care să constituie temeiul expres al unei atari prerogative a Președintelui. Ordonanța de urgență se limitează să stabilească, așa cum s-a arătat mai sus, conținutul decretului prezidențial [art. 14], la emiterea acestuia Președintele fiind obligat să respecte dispozițiile legale care constituie regimul juridic al stării de urgență. Astfel, în ceea ce privește: indicarea motivelor care au impus instituirea stării - Președintele trebuie să demonstreze că situația de criză se circumscrie ipotezelor prevăzute de art. 1-3 din ordonanța de urgență; indicarea zonei în care se instituie - Președintele are obligația de a delimita teritoriul asupra căruia acționează pericolul grav, actual sau iminent; stabilirea perioadei pentru care se instituie starea de urgență - aceasta trebuie circumscrisă termenelor prevăzute de art. 5 din ordonanța de urgență; desemnarea autorităților militare și civile pentru executarea prevederilor decretului și stabilirea competențelor acestora - Președintele are obligația de a desemna autoritățile stabilite conform art. 7 și art. 17-19 din ordonanța de urgență; luarea măsurilor de primă urgență - măsurile care se pot dispune pe durata stării de urgență sunt stabilite de art. 26 din ordonanța de urgență, astfel că măsurile de primă urgență pe care le poate adopta Președintele prin decretul de instituire a stării de urgență se circumscriu normei legale; identificarea drepturilor și a libertăților fundamentale al căror exercițiu se restrânge - posibilitatea restrângerii exercițiului drepturilor și al libertăților fundamentale este prevăzută de art. 4 din ordonanța de urgență, Președintele având sarcina ca, în funcție de particularitățile situației de criză, să determine care dintre drepturile sau libertățile fundamentale sunt vizate, astfel că impunerea măsurilor excepționale le afectează; alte prevederi, dacă se consideră necesare - prevederi, altele decât cele referitoare la aspectele menționate în prealabil și pe care Președintele le apreciază oportune, dar care sunt circumscrise situației care determină adoptarea lor, în executarea legii. Având în vedere cadrul legal analizat, Curtea constată că acesta stabilește în mod riguros limitele în care Președintele poate să acționeze, neexistând dispoziții echivoce cu privire la caracterul de act administrativ de punere în executare a legii a decretului Președintelui.

97. În continuare, având în vedere că, deși autorul excepției își circumscrie critica la dispozițiile art. 14 lit. c¹)-f) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, Curtea constată că acesta nu motivează în niciun fel neconstituționalitatea dispozițiilor art. 14 lit. e) și f), critica cu un atare obiect neîntreținând condiția prevăzută la

art. 10 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, potrivit căreia "Sesizările trebuie făcute în formă scrisă și motivate".

98. În ceea ce privește critica autorului excepției de neconstituționalitate, potrivit căreia art. 14 lit. d) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 încalcă prevederile constituționale ale art. 1 alin. (4), ale art. 61 alin. (1) și ale art. 53 alin. (1), care stabilesc că exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale poate fi restrâns numai prin lege, Curtea reține că decretul Președintelui nu este decât un act administrativ normativ, deci un act de reglementare secundară care pune în executare un act de reglementare primară. Restrângerea exercițiului unor drepturi nu se realizează prin decretul Președintelui, dispozițiile art. 14 lit. d) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 constituind doar norma prin care legiuitorul primar abilitază autoritatea administrativă (Președintele României) să dispună executarea legii, respectiv a dispozițiilor art. 4 din același act normativ care prevăd expres posibilitatea restrângerii exercițiului drepturilor. Împrejurarea că la emiterea decretului de instituire a stării de urgență (Decretul nr. 195 din 16 martie 2020), respectiv la emiterea decretului privind prelungirea stării de urgență (Decretul nr. 240 din 14 aprilie 2020), Președintele României a omis să invoce dispozițiile legale care au constituit temeiul legal al luării măsurii restrângerii drepturilor fundamentale, limitându-se la enumerarea dispozițiilor constituționale și legale care stabilesc competența sa de a decreta instituirea stării de urgență, nu echivalează cu faptul că acesta a acționat ca un legiuitor care poate dispune cu privire la drepturi și libertăți fundamentale ale cetățenilor și, implicit, că decretul adoptat are aceeași forță juridică cu legea. Acționând în limitele competențelor sale legale, Președintele a identificat drepturile și libertățile al căror exercițiu urma să fie restrâns (libera circulație, dreptul la viață intimă, familială și privată, inviolabilitatea domiciliului, dreptul la învățătură, libertatea întrunirilor, dreptul de proprietate privată, dreptul la grevă, libertatea economică).

99. În ceea ce privește critica autorului excepției de neconstituționalitate, potrivit căreia art. 14 lit. c1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 încalcă prevederile constituționale ale art. 1 alin. (4), ale art. 61 alin. (1), ale art. 53 alin. (1), ale art. 73, ale art. 115, ale art. 126 alin. (2), ale art. 129 și ale art. 131 alin. (2) din Constituție, întrucât permit Președintelui României ca, prin decretul de instituire a stării de urgență, să adopte măsuri de primă urgență, care implică modificarea legislației în vigoare, Curtea constată că, așa cum s-a menționat mai sus, nicio dispoziție legală din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, coroborată cu norma criticată de autorul excepției, nu îndrituiește Președintele să adopte norme cu rang de lege, astfel încât instanța constituțională să poată reține încălcarea normelor constituționale invocate. Astfel, dispozițiile ordonanței de urgență stabilesc, în art. 26 alin. (1), că "Pe durata stării de urgență, instituită în temeiul art. 3 lit. a), se pot dispune următoarele:

- a)** aplicarea planurilor aprobate, conform dispozițiilor prezentei ordonanțe de urgență și ale decretului de instituire;
- b)** organizarea și asigurarea cu prioritate a transporturilor, comunicațiilor, produselor, resurselor și infrastructurii pentru nevoile forțelor destinate apărării;
- c)** închiderea frontierei de stat, în întregime sau în zona în care a fost instituită starea de urgență, intensificarea controlului la punctele de trecere a frontierei care rămân deschise, precum și supravegherea frontierei pe toată lungimea sa;
- d)** rechiziționarea de bunuri, potrivit legii". Prin urmare, măsurile de primă urgență pe care Președintele le poate adopta au caracter administrativ și nu pot viza decât aspectele reglementate de lege.

100. Pe de altă parte, însă, Curtea observă că printre măsurile de primă urgență Președintele a dispus, de exemplu, achiziționarea directă de către autoritățile publice centrale și entitățile juridice în care statul este acționar majoritar de materiale și echipamente necesare combaterii epidemiei [art. 10 din anexa nr. 2, intitulată Măsuri de primă urgență cu aplicabilitate directă, la Decretul nr. 195 din 16 martie 2020], plafonarea prețurilor la medicamente și aparatură medicală, la alimentele de strictă necesitate și la serviciile de utilitate publică [art. 15 din anexă], suspendarea din funcțiile de conducere a conducătorilor unităților sanitare, direcțiilor de sănătate

publică, caselor de asigurări de sănătate, serviciilor de ambulanță, precum și autorităților și instituțiilor publice centrale și locale cu atribuții în domeniul asistenței și protecției sociale, indiferent de statutul lor, cu posibilitatea ca persoanele desemnate să exercite temporar aceste funcții să nu fie funcționari publici [art. 19 din anexă], transferuri între bugetele Ministerului Sănătății și al Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate [art. 20 din anexă], faptul că prevederile Legii nr. 19/2020 privind acordarea unor zile libere părinților pentru supravegherea copiilor, în situația închiderii temporare a unităților de învățământ, nu se aplică angajaților sistemului național de apărare, angajaților din penitenciare, personalului din unitățile sanitare publice și altor categorii stabilite prin ordin al ministrului afacerilor interne, al ministrului economiei, energiei și mediului de afaceri, și al ministrului transporturilor, infrastructurii și comunicațiilor, după caz [art. 32 din anexă], derogarea de la prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2010 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copiilor, persoana îndreptățită păstrându-și stimulentele de inserție în situația pierderii locului de muncă drept urmare a efectelor epidemiei COVID-19 [art. 37 din anexă], neînceperea cursului prescripțiilor și termenelor de decădere de orice fel, iar, dacă au început să curgă, suspendarea lor, dispozițiile art. 2.532 pct. 9 teza a II-a din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil sau alte dispoziții legale contrare nefiind aplicabile [art. 41 din anexă], continuarea activității instanțelor judecătorești doar în cauzele de urgență deosebită, caz în care pot fixa termene scurte, inclusiv de la o zi la alta sau chiar în aceeași zi [art. 42 alin. (1) și (2) din anexă], suspendarea de plin drept a cauzelor civile fără a fi necesară efectuarea vreunui act de procedură în acest scop [art. 42 alin. (6) din anexă], întreruperea termenelor de exercitare a căilor de atac [art. 42 alin. (7) din anexă], limitarea activității de urmărire penală și cea a judecătorilor de drepturi și libertăți [art. 43 alin. (1)], suspendarea de drept a proceselor penale aflate în curs pe rolul instanțelor de judecată, inclusiv a celor aflate în procedură în camera preliminară [art. 43 alin. (2)], stabilirea atribuțiilor Ministerului Afacerilor Externe [art. 48].

101. Aceste dispoziții, pe care Președintele le-a apreciat drept "măsuri de primă urgență cu aplicabilitate directă", nu sunt prevăzute de art. 26 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 și constituie, în mod expres [art. 32, art. 37, art. 41] sau implicit, derogări de la legislația în vigoare la momentul instituirii stării de urgență. Președintele a dispus, pe de o parte, suspendarea sau neaplicarea unor dispoziții 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.).

102. Or, în acest context, Curtea apreciază că se impun a fi precizate câteva aspecte de ordin constituțional. În primul rând, dacă legiuitorul constituant ar fi considerat că prin decret, ca act administrativ normativ, Președintele, ca autoritate executivă, poate adopta norme cu putere de lege în perioada stării de urgență sau de asediu, ar fi prevăzut în mod expres această delegare legislativă, așa cum a reglementat prin art. 115 în cazul autorității executive a Guvernului. În al doilea rând, legiuitorul constituant a prevăzut expres în normacadru privind măsurile excepționale - art. 93 alin. (2) că "Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în cel mult 48 de ore de la instituirea stării de asediu sau a stării de urgență și funcționează pe toată durata acestora". Rațiunea obligării Parlamentului, prin Constituție, să funcționeze pe toată durata declarării stării de asediu sau a stării de urgență este tocmai aceea de a crea posibilitatea intervenției legislative în regim de urgență, în orice domeniu pe care situația de criză îl afectează, inclusiv și mai ales atunci când este vizată restrângerea exercițiului unor drepturi și al unor libertăți fundamentale. Continuitatea în plan legislativ a Parlamentului asigură luarea măsurilor excepționale impuse de situația de criză, în condițiile în care restrângerea drepturilor și a libertăților nu se poate realiza decât prin lege, astfel cum rezultă din interpretarea coroborată a dispozițiilor art. 53 și ale art. 115 alin. (6) din Constituție. Astfel, norma constituțională constituie o garanție împotriva eventualelor excese sau abuzuri ale autorităților publice executive, Parlamentul, ca organ reprezentativ suprem al poporului, acționând ca un garant al drepturilor și al libertăților cetățenilor. În al treilea rând, existența unei stări de asediu sau de urgență se încadrează per se în ipoteza de incidență a prevederilor

art. 115 alin. (4) din Constituție, care permit Guvernului să adopte ordonanțe de urgență "numai în situații extraordinare". Așa fiind, inclusiv legiuitorul delegat are abilitarea constituțională să intervină cu celeritate și să modifice cadrul legislativ existent, adoptând măsurile normative pe care starea de fapt le impune. În concluzie, cadrul constituțional în vigoare delimitează în mod riguros competențele autorităților publice, respectiv partajarea atribuțiilor legislative de cele executive, excepția de la regulă fiind în mod expres reglementată și de strictă interpretare.

103. Având în vedere aceste considerente, Curtea constată că atribuția constituțională și legală privind instituirea stării de urgență poate fi exercitată de Președintele României doar în cadrul constituțional menționat și doar cu respectarea prevederilor legale la care Constituția face trimitere prin coroborarea art. 93 alin. (1) cu art. 73 alin. (3) lit. g), respectiv legea organică privind regimul stării de asediu și al stării de urgență.

104. Revenind la situația de speță, Curtea observă că modul în care Președintele și-a exercitat atribuția constituțională, prin depășirea cadrului legal, nu este consecința vreunui viciu de neconstituționalitate a actului normativ de reglementare primară în virtutea și în limitele căruia autoritatea publică era abilitată să acționeze. Așa cum s-a precizat anterior, stabilind competențele fiecărei autorități publice implicate în gestionarea situației de criză care a generat instituirea stării de urgență, nicio dispoziție a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 nu îl îndrituiește pe Președinte să acționeze dincolo de competențele sale constituționale, astfel că instanța constituțională nu poate sancționa, în cadrul controlului de constituționalitate pe care îl efectuează în procedura instituită de art. 146 lit. d) din Constituție referitoare la soluționarea excepțiilor de neconstituționalitate, normele legale criticate de autorul excepției.

105. Pe de altă parte, Curtea observă că, încuviințând instituirea stării de urgență, Parlamentul României avea obligația de a verifica îndeplinirea condițiilor constituționale și legale pe care decretul Președintelui trebuia să le respecte. Or, prin articolul unic al Hotărârii nr. 3 din 19 martie 2020 pentru încuviințarea măsurii adoptate de Președintele României privind instituirea stării de urgență pe întreg teritoriul României, Parlamentul s-a limitat să încuviințeze măsura, fără a-și îndeplini obligația de a verifica respectarea exigențelor pe care Constituția și legea le impun decretului Președintelui și de a sancționa exercitarea ultra vires a competențelor legale.

106. Prin Hotărârea nr. 4 din 16 aprilie 2020 privind încuviințarea prelungirii stării de urgență, Parlamentul a prevăzut expres la art. 2 modul în care poate fi restrâns exercițiul drepturilor și al libertăților fundamentale în starea de urgență, respectiv "numai prin acte normative cu putere de lege", restrângerea trebuie să fie determinată exclusiv de prevenirea și combaterea epidemiei COVID-19, să fie temeinic motivată și cu respectarea strictă a exigențelor art. 53 alin. (2) din Constituție. De asemenea art. 3 din hotărâre prevede că "modificările, abrogările sau completările actelor normative cu caracter legal, motivate de prevenirea și combaterea pandemiei de COVID-19, se pot dispune numai prin acte normative cu caracter legal". Cu toate acestea, anexa nr. 1 la Decretul nr. 240/2020 privind prelungirea stării de urgență pe teritoriul României, intitulată Măsurile de primă urgență cu aplicabilitate directă, prin care s-au adoptat, de asemenea, derogări de la legislația în vigoare la momentul prelungirii stării de urgență, nu a fost supusă controlului parlamentar.

107. În continuare, Curtea reține că o altă critică de neconstituționalitate extrinsecă vizează Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 prin raportare la dispozițiile art. 115 alin. (6) din Constituție, sub aspectul afectării drepturilor fundamentale consacrate de art. 126 alin. (2), art. 129 și art. 131 alin. (2), respectiv de art. 44, art. 41 și art. 31 din Constituție.

108. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 reglementează regimul juridic al stării de asediu și al stării de urgență, constituind actul normativ cu caracter general în materia acestor măsuri excepționale.

109. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2020, pornind de la "necesitatea stringentă și imediată de asigurare a unui caracter preventiv și coercitiv adecvat sub aspectul răspunderii contravenționale în cazul nerespectării sau neaplicării imediate a măsurilor stabilite" în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999

privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, modifică capitolul VII - Sancțiuni din acest act normativ. De asemenea, invocând faptul că "anumite proceduri care sunt parte în lanțul decizional, respectiv procedurile de transparență decizională în administrația publică și cele aferente dialogului social, astfel cum sunt prevăzute de legislația în vigoare, sunt de natură a afecta rapiditatea cu care pot fi luate măsurile normative aplicabile pe durata stării instituite ori care sunt o consecință a instituirii acestei stări", Guvernul dispune inaplicabilitatea normelor legale referitoare la transparența decizională și dialogul social.

110. Curtea reține că, potrivit dispozițiilor art. 115 din Constituție, Guvernul are o competență normativă derivată fie dintr-o lege de abilitare, fie din însăși Constituția, cu un caracter special și limitat, specific unei competențe de atribuire. Exercițarea acestei competențe se include tot în sfera puterii executive și constă în posibilitatea de a emite două categorii de acte normative: ordonanțe simple și ordonanțe de urgență (a se vedea Decizia nr. 1.189 din 20 septembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 808 din 16 noiembrie 2011).

111. Regimul particular al ordonanței de urgență este prevăzut în art. 115 alin. (4)-(6) din Constituție și se referă la cazurile în care poate fi emisă: situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, Guvernul având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acesteia; intrarea în vigoare: numai după depunerea spre dezbateră în procedură de urgență la prima Cameră sesizată și convocarea obligatorie a Parlamentului, dacă nu se află în sesiune; domeniul de reglementare: acesta poate fi și de natura legilor organice, caz în care legea de aprobare se adoptă cu majoritatea prevăzută de art. 76 alin. (1) din Constituție; ordonanța de urgență nu poate fi însă adoptată în domeniul legilor constituționale, nu poate afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu poate viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietatea publică. Întrucât prevederile constituționale stabilesc cadrul și limitele exercitării delegării legislative, condiționând legitimitatea și deci constituționalitatea ordonanțelor Guvernului de îndeplinirea unor cerințe exprese, calificate în jurisprudența Curții Constituționale drept criterii de constituționalitate, cu privire la îndeplinirea sau neîndeplinirea exigențelor constituționale se poate pronunța doar instanța constituțională.

112. Examinând dispozițiile art. 115 alin. (6) din Constituție, prin Decizia nr. 150 din 12 martie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 215 din 17 martie 2020, paragrafele 58 și 59, Curtea a constatat că norma constituțională instituie veritabile limitări ale competenței atribuite Guvernului. Curtea a făcut trimitere la jurisprudența sa, prin care a stabilit că "se poate deduce că interdicția adoptării de ordonanțe de urgență este totală și necondiționată atunci când menționează că «nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale» și că «nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică». În celelalte domenii prevăzute de text, ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă «afectează», dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin". În continuare, Curtea a arătat că "verbul «a afecta» este susceptibil de interpretări diferite, așa cum rezultă din unele dicționare. Din punctul de vedere al Curții, aceasta urmează să rețină numai sensul juridic al noțiunii, sub diferite nuanțe, cum ar fi: «a suprima», «a aduce atingere», «a prejudicia», «a vătăma», «a leza», «a antrena consecințe negative»" (a se vedea în acest sens Decizia nr. 1.189 din 6 noiembrie 2008).

113. Curtea a stabilit că "Guvernul nu are nicio competență de legiferare în domeniul legilor constituționale («ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale») și cel al legilor care vizează măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică («ordonanțele de urgență nu pot viza măsuri de trecere silită»), acestea fiind în competența de legiferare exclusivă a Parlamentului, sub toate aspectele pe care le reglementează în conținutul lor normativ, și are o competență de legiferare limitată în domeniile care vizează regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție și drepturile electorale («ordonanțele de urgență nu pot afecta»), cu privire la care aplicarea interdicției constituționale exprese este condiționată de adoptarea unor reglementări care suprimă, aduc atingere,

prejudiciază, vatămă, lezează, în general, antrenează consecințe negative asupra drepturilor, libertăților și îndatoririlor constituționale. În această din urmă ipoteză, dacă reglementările nu produc consecințele juridice menționate, Guvernul partajează competența de legiferare cu Parlamentul, fiind ținut însă de obligația de a motiva în conținutul actului normativ existența unei situații extraordinare, a cărei reglementare nu poate fi amânată, precum și urgența reglementării".

114. Curtea a mai statuat că interdicțiile constituționale prevăzute la art. 115 alin. (6), de a nu adopta ordonanțe de urgență care "pot afecta" regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale, au avut în vedere "restrângerea competenței Guvernului de a legifera în aceste domenii esențiale în locul Parlamentului, iar nu lipsirea totală de competența de a legifera în materie". Prin urmare, "întrucât nu există o interdicție absolută cu privire la competența Guvernului de a legifera în materia reglementată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 26/2020", Curtea a constatat că "nu poate reține încălcarea, de plano, a dispozițiilor art. 61 alin. (1) și ale art. 73 alin. (3) lit. a), coroborate cu art. 115 alin. (6) din Constituție, ci este necesar ca, pentru a stabili dacă actul normativ afectează o instituție fundamentală a statului și drepturi fundamentale ale cetățenilor, în cadrul controlului de constituționalitate extrinsecă pe care îl efectuează să antameze analiza criticilor de neconstituționalitate intrinsecă formulate în cauză, raportate la art. 1 alin. (5), art. 36, art. 37, art. 61 alin. (1) și art. 62 alin. (3) din Constituție".

115. Pornind de la premisele stabilite prin Decizia nr. 150 din 12 martie 2020, precitată, și luând act de obiectul de reglementare al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999, Curtea reține că în cazul acestui act normativ, prin însăși ipoteza sa de incidență - situații de criză ce impun măsuri excepționale care se instituie în cazuri determinate de apariția unor pericole grave la adresa apărării țării și securității naționale, a democrației constituționale ori pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor unor dezastre - este vizată restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale. Actul normativ are ca scop crearea cadrului legal al măsurilor excepționale impuse de gestionarea situației de criză, măsuri care, prin ele însele, afectează drepturi și libertăți ale cetățenilor. Cu alte cuvinte, rațiunea legii este tocmai aceea de a constitui temeiul legal al restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale, în acord cu imperativul constituțional stabilit în art. 53 alin. (1). Legiferând cu privire la regimul juridic al stării de asediu și al stării de urgență, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 este actul de reglementare primară prin care se dispune restrângerea exercițiului drepturilor și al libertăților fundamentale, act în baza căruia autoritățile publice cu competențe în gestionarea situației de criză (Președintele României, Parlamentul României, Ministerul Administrației și Internelor, autoritățile militare și autoritățile publice, prevăzute în decretul de instituire a stării de asediu sau de urgență) emit acte administrative cu caracter normativ (decretul Președintelui de instituire a stării de asediu sau a stării de urgență, ordonanțe militare și ordine ale altor autorități publice) care pun în executare norma primară, identificând, în funcție de particularitățile situației de criză, drepturile și libertățile fundamentale al căror exercițiu urmează a fi restrâns.

116. Or, având în vedere toate aceste argumente, Curtea reține că, de plano, actul normativ cu un atare obiect de reglementare afectează atât drepturi și libertăți fundamentale ale cetățenilor, cât și instituții fundamentale ale statului, căzând în sfera interdicției prevăzute de art. 115 alin. (6) din Constituție. Astfel, Curtea constată că regimul juridic al stării de asediu și al stării de urgență, în actualul cadru constituțional, 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.

117. Cu toate acestea, Curtea constată că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 a fost adoptată și a intrat în vigoare anterior modificării Constituției României din anul 2003. Dispozițiile art. 115 alin. (6) au fost introduse prin Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 29 octombrie 2003. Anterior, temeiul constituțional al adoptării ordonanțelor de urgență, art. 114 alin. (4) din Constituția României din 1991, prevedea că "În cazuri excepționale, Guvernul

poate adopta ordonanțe de urgență. Acestea intră în vigoare numai după depunerea lor spre aprobare la Parlament. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă în mod obligatoriu". Prin urmare, la data adoptării actului normativ criticat, norma constituțională nu limita prerogativa legislativă a Guvernului de neafectare a regimului instituțiilor fundamentale ale statului sau a drepturilor și libertăților prevăzute de Constituție, astfel că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 a fost adoptată cu respectarea cadrului constituțional în vigoare la acea dată. Având în vedere că normele constituționale incidente [art. 114 alin. (4) din Constituția României din 1991, respectiv art. 115 alin. (6) din Constituția în vigoare] au consacrat/consacră competența autorității executive de a legifera, competența reprezentând un aspect formal, de procedură, care vizează constituționalitatea extrinsecă a actului adoptat, și ținând seama de faptul că, inclusiv în procedura de adoptare a actelor normative cu putere de lege, normele de procedură sunt de imediată aplicare, fără însă a putea retroactiva, astfel că valabilitatea actului este guvernată de normele în vigoare la data adoptării lui, Curtea reține că nu poate extinde sfera de incidență temporală a dispozițiilor art. 115 alin. (6) din Constituția în vigoare asupra Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999, care din perspectiva principiului succesiunii normelor în timp este un act normativ anterior acestei norme constituționale.

118. În schimb, în ceea ce privește Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999, Curtea constată că aceasta a fost adoptată cu încălcarea art. 115 alin. (6) din Constituție. Actul normativ modifică regimul juridic al stării de asediu și al stării de urgență sub aspectul răspunderii contravenționale în cazul nerespectării sau neaplicării imediate a măsurilor stabilite în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, prin art. I pct. 1, referitor la modificarea art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, introducând sancțiuni contravenționale complementare, precum confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenție și suspendarea temporară a activității. Sancțiunile contravenționale principale și sancțiunile contravenționale complementare sunt sancțiuni specifice dreptului contravențional, aplicabile subiectului de drept care încalcă norma juridică de drept contravențional printr-o conduită contrară acesteia. Ele au un rol preventiv-educativ și reprezintă o formă de constrângere juridică, vizând, în special, patrimoniul făptuitorului. Mai mult, în jurisprudența sa (Decizia nr. 197 din 9 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 438 din 3 iunie, paragraful 46), Curtea a constatat că măsura confiscării constituie o priverie de proprietate, așadar o preluare completă și definitivă a unui bun, titularul dreptului asupra aceluși bun nemaiaivând posibilitatea exercitării vreunuia dintre atributele conferite de dreptul pe care îl avea în patrimoniul său, iar nu doar o limitare a dreptului de proprietate. De asemenea, prin Decizia nr. 661 din 4 iulie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 525 din 2 august 2007, Curtea a reținut că "măsura aduce atingere înseși existenței dreptului de proprietate, întrucât determină o priverie a proprietarului de bunul său, legal dobândit", iar analiza proporționalității a fost raportată la "situația restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți", justificată de imperativul apărării valorilor enumerate, reținându-se că măsura adoptată este necesar să respecte condițiile expres prevăzute de art. 53 alin. (2) teza a doua din Legea fundamentală. Referitor la sancțiunea complementară a suspendării temporare a activității, este evident faptul că această măsură este de natură a afecta libertatea economică a profesioniștilor, de asemenea, cu consecințe asupra patrimoniului acestora. Prin urmare, având în vedere natura juridică a sancțiunilor contravenționale, efectele lor asupra patrimoniului contravenientului, precum și jurisprudența Curții, rezultă că reglementarea unor norme în această materie afectează în mod implicit dreptul de proprietate, consacrat de art. 44 din Constituție, precum și libertatea economică, prevăzută de art. 45 din Constituție.

119. Mai mult, art. I pct. 5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2020, referitor la introducerea art. 33¹ în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, prevede inaplicabilitatea normelor legale referitoare la transparența decizională și dialogul social pe durata stării de asediu și a stării de urgență. Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică are ca scop să sporească gradul de responsabilitate a administrației publice față de cetățean, ca beneficiar al deciziei administrative, precum și să implice participarea

activă a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor administrative și în procesul de elaborare a actelor normative. Actul normativ dă substanță dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 31 referitoare la dreptul la informație, care prevăd obligația autorităților publice, potrivit competențelor ce le revin, să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal. De asemenea Legea dialogului social nr. 62/2011 prevede la art. 1 lit. b) că dialogul social reprezintă "procesul voluntar prin care partenerii sociali se informează, se consultă și negociază în vederea stabilirii unor acorduri în probleme de interes comun împrejurare care este de natură a afecta dreptul la muncă și dreptul la informație al cetățenilor", iar "negocierea dintre angajator sau organizația patronală și sindicat ori organizația sindicală sau reprezentanții angajaților, după caz, urmărește reglementarea relațiilor de muncă ori de serviciu dintre cele două părți, precum și orice alte acorduri în probleme de interes comun". Scopul legii este acela de a crea cadrul legal referitor la constituirea, organizarea și funcționarea organizațiilor sindicale, a organizațiilor patronale și a Consiliului Național Tripartit pentru Dialog Social, în vederea valorificării dreptului fundamental la muncă și la protecția socială a muncii, consacrat de art. 41 din Constituție. Norma constituțională garantează dreptul salariaților la măsuri de protecție socială, care privesc securitatea și sănătatea salariaților, regimul de muncă al femeilor și al tinerilor, instituirea unui salariu minim brut pe țară, repausul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții deosebite sau speciale, formarea profesională, durata normală a zilei de lucru, precum și dreptul la negocieri colective în materie de muncă și caracterul obligatoriu al convențiilor colective. De asemenea, prin Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, această instituție publică de interes național, tripartită, autonomă este constituită în scopul realizării dialogului tripartit la nivel național dintre organizațiile patronale, organizațiile sindicale și reprezentanți ai asociațiilor și fundațiilor neguvernamentale ai societății civile. Consiliul Economic și Social este o instituție de rang constituțional, având consacrare expresă în dispozițiile art. 141 din Legea fundamentală. Or, este evident că dispunerea inaplicabilității normelor legale referitoare la transparența decizională și dialogul social, de fapt suspendarea lor pe perioada stării de urgență sau a stării de asediu, afectează drepturile fundamentale în considerarea cărora au fost adoptate aceste legi, precum și regimul unei instituții fundamentale a statului, astfel că ordonanța de urgență prin care se operează o atare suspendare contravine interdicției prevăzute de art. 115 alin. (6) din Constituție.

120. Având în vedere toate aceste argumente, Curtea constată că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 este neconstituțională, în ansamblul său, întrucât a fost adoptată cu încălcarea prevederilor constituționale cuprinse în art. 115 alin. (6) care stabilesc limitele competenței Guvernului de a emite ordonanțe de urgență.

121. Analizând criticile de neconstituționalitate intrinsecă, Curtea observă că acestea vizează dispozițiile art. 9 și art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 considerate a încălca prevederile art. 1 alin. (5) și art. 23 alin. (11) din Constituție, întrucât, pe de o parte, prin formularea generică utilizată la art. 9, se impune o obligație generală de a respecta anumite norme, fără a incrimina o faptă concretă, și se stabilesc sancțiuni contravenționale, fără a oferi minime criterii obiective în aplicarea acestora în mod diferențiat, și, pe de altă parte, este inversată sarcina probei, fiind prezumate a fi reale aspectele reținute în procesele-verbale de constatare a contravenției.

122. Curtea reține că, în materia reglementării regimului juridic al contravențiilor, art. 5 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 410 din 25 iulie 2001, stabilește cadrul sancționator general, alin. (2) reglementând sancțiunile contravenționale principale (avertismentul, amenda contravențională, prestarea unei activități în folosul comunității), iar alin. (3), sancțiunile contravenționale complementare (confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenții, suspendarea sau anularea, după caz, a avizului, acordului sau a autorizației de exercitare a unei activități, închiderea unității, blocarea contului bancar, suspendarea activității operatorului

economic, retragerea licenței sau a avizului pentru anumite operațiuni ori pentru activități de comerț exterior, temporar sau definitiv, desființarea lucrărilor și aducerea terenului în starea inițială), în același timp art. 5 alin. (4) reglementând și posibilitatea impunerii de noi sancțiuni contravenționale principale și complementare prin legi speciale. Din perspectiva regimului juridic al contravențiilor, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 este o lege specială care prevede ca sancțiune contravențională amenda și, ca sancțiuni contravenționale complementare, confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenție, interzicerea accesului prin aplicarea sigiliului de către organele abilitate, suspendarea temporară a activității, desființarea unor lucrări și refacerea unor amenajări. Sancțiunile enumerate anterior sunt sancțiuni specifice dreptului contravențional, aplicabile subiectului de drept care încalcă norma juridică de drept contravențional printr-o conduită contrară acesteia. Totodată, Curtea reține că sancțiunile contravenționale, principale și complementare, au adresabilitate generală și au atât un rol preventiv-educativ, cât și unul represiv și punitiv, reprezentând o formă de constrângere care vizează, în special, patrimoniul făptuitorului. Aplicarea sancțiunilor contravenționale, respectiv sancționarea propriu-zisă a subiectului de drept pentru nesocotirea normelor de drept contravențional, are loc potrivit unor principii, similar sancțiunilor de drept penal. În acest sens, prin Decizia nr. 197 din 9 aprilie 2019, precitată, paragraful 31, Curtea a reținut principiul legalității sancțiunilor contravenționale, principiul proporționalității sancțiunilor contravenționale și principiul unicității aplicării sancțiunilor contravenționale (non bis in idem). Potrivit principiului proporționalității, toate sancțiunile principale sau complementare aplicate contravenientului trebuie să fie dozate în funcție de gravitatea faptei. Acest principiu își găsește corespondent în dispozițiile art. 5 alin. (5) și (6) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, potrivit cărora "Sancțiunea stabilită trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite", iar "Sancțiunile complementare se aplică în funcție de natura și de gravitatea faptei". Principiul proporționalității este apropiat principiului oportunității, acesta din urmă fiind necesar a fi respectat în aplicarea sancțiunilor contravenționale principale și complementare în vederea atingerii scopului represiv și preventiv al sancțiunii contravenționale. Totodată, Curtea a reținut că aplicarea sancțiunilor contravenționale are loc cu respectarea criteriilor prevăzute de art. 21 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, referitoare la limitele sancțiunilor, respectiv proporționalitatea sancțiunii cu gradul de pericol social al faptei, ținându-se seama de împrejurările în care fapta a fost comisă, de modul și mijloacele de săvârșire, scopul urmărit și urmarea produsă, circumstanțele personale ale contravenientului, precum și de celelalte date înscrise în procesul-verbal de constatare și sancționare. Cu alte cuvinte, la stabilirea proporționalității sancțiunii cu gradul de pericol social al faptei, agentul constator care aplică sancțiunea trebuie să analizeze criteriile generale prevăzute în art. 21 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, precum și alte criterii speciale, dacă este cazul. În caz contrar, în măsura în care regula proporționalității este încălcată, instanța va adapta sancțiunea la cerințele prevăzute de lege.

123. Curtea reamintește jurisprudența sa referitoare la principiul calității legii, urmând ca, în aplicarea considerentelor de principiu reținute, să verifice constituționalitatea textelor de lege criticate, din perspectiva criticilor formulate de autorul excepției cu privire la reglementarea neclară a faptelor care constituie contravenții. Curtea reține că prin Decizia nr. 51 din 16 februarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 190 din 14 martie 2016, paragrafele 39-42, a statuat cu privire la obligația legiuitorului de a edicta norme clare, precise și previzibile. De asemenea, prin Decizia nr. 363 din 7 mai 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 495 din 6 iulie 2015 (paragrafele 24 și 25), Curtea a statuat că, în ipoteza infracțiunilor, legiuitorul trebuie să indice în mod clar și neechivoc obiectul material al acestora în chiar cuprinsul normei legale sau acesta trebuie să poată fi identificat cu ușurință, prin trimiterea la un alt act normativ cu care textul incriminator se află în conexiune, în vederea stabilirii existenței/inexistenței infracțiunii. Principiul este în egală măsură aplicabil și în materie contravențională. Tot prin Decizia nr. 51 din 16 februarie 2016, precitată (paragraful 42), Curtea Constituțională a făcut referire la cerințele de calitate a legii, garanție a principiului legalității, reflectate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care, prin Hotărârea din 25 ianuarie

2007, pronunțată în Cauza Sissanis împotriva României (paragraful 66), a reținut că sintagma "prevăzută de lege" impune ca măsura incriminată să aibă un temei în dreptul intern și vizează, de asemenea, calitatea legii în cauză: aceasta trebuie să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. De asemenea s-a statuat că nu se poate considera drept "lege" decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite cetățeanului să își controleze conduita; apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el trebuie să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă. Tot astfel, prin Decizia nr. 405 din 15 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 517 din 8 iulie 2016, paragraful 45, Curtea a reținut că legea trebuie să definească în mod clar infracțiunile și pedepsele aplicabile (pentru identitate de rațiune, și contravențiile), această cerință fiind îndeplinită atunci când un justițiabil are posibilitatea de a cunoaște, din însuși textul normei juridice pertinente, la nevoie cu ajutorul interpretării acesteia de către instanțe, și în urma obținerii unei asistențe judiciare adecvate, care sunt actele și omisiunile ce pot angaja răspunderea sa penală și care este pedeapsa pe care o riscă în virtutea acestora [Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza Cantoni împotriva Franței, paragraful 29; Hotărârea din 22 iunie 2000, pronunțată în Cauza Coeme și alții împotriva Belgiei, paragraful 145; Hotărârea din 7 februarie 2002, pronunțată în Cauza E.K. împotriva Turciei, paragraful 51; Hotărârea din 29 martie 2006, pronunțată în Cauza Achour împotriva Franței, paragrafele 41 și 42; Hotărârea din 24 mai 2007, pronunțată în Cauza Dragotoniou și Militaru-Pidhorni împotriva României, paragrafele 33 și 34; Hotărârea din 12 februarie 2008, pronunțată în Cauza Kafkaris împotriva Ciprului, paragraful 140; Hotărârea din 20 ianuarie 2009, pronunțată în Cauza Sud Fondi SRL și alții împotriva Italiei, paragrafele 107 și 108; Hotărârea din 17 septembrie 2009, pronunțată în Cauza Scoppola împotriva Italiei (nr. 2), paragrafele 93, 94 și 99; Hotărârea din 21 octombrie 2013, pronunțată în Cauza Del Rio Prada împotriva Spaniei, paragrafele 78, 79 și 91]. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că semnificația noțiunii de previzibilitate depinde într-o mare măsură de conținutul textului despre care este vorba și de domeniul pe care îl acoperă, precum și de numărul și de calitatea destinatarilor săi. Principiul previzibilității legii nu se opune ideii ca persoana în cauză să fie determinată să recurgă la îndrumări clarificatoare pentru a putea evalua, într-o măsură rezonabilă în circumstanțele cauzei, consecințele ce ar putea rezulta dintr-o anumită faptă. Este, în special, cazul profesioniștilor, care sunt obligați să dea dovadă de o mare prudență în exercitarea profesiei lor, motiv pentru care se așteaptă din partea lor să acorde o atenție specială evaluării riscurilor pe care aceasta le prezintă [Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza Cantoni împotriva Franței, paragraful 35; Hotărârea din 24 mai 2007, pronunțată în Cauza Dragotoniou și Militaru-Pidhorni împotriva României, paragraful 35; Hotărârea din 20 ianuarie 2009, pronunțată în Cauza Sud Fondi SRL și alții împotriva Italiei, paragraful 109].

124. Curtea observă că, în cuprinsul său, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 reglementează contravențiile și sancțiunile contravenționale referitoare la regimul stării de asediu și al stării de urgență. Totodată, în art. 30, ordonanța de urgență prevede că dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor sunt aplicabile contravențiilor prevăzute la art. 28 în măsura în care în actul normativ nu se prevede altfel.

125. Cu privire la conținutul dispozițiilor criticate, Curtea reține că art. 28 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 stabilește că "Nerespectarea prevederilor art. 9 constituie contravenție și se sancționează cu amendă [...]", iar potrivit art. 9 alin. (1) "Conducătorii autorităților publice, ai celorlalte persoane juridice, precum și persoanele fizice au obligația să respecte și să aplice toate măsurile stabilite în prezenta ordonanță de urgență, în actele normative conexe, precum și în ordonanțele militare sau în ordine, specifice stării instituite", respectiv potrivit alin. (2) "Conducătorii autorităților publice și administratorii operatorilor economici care asigură servicii de utilitate publică în domeniile energetic, sănătate, agricultură și alimentație, alimentare cu apă, comunicații și transporturi au obligația de a asigura continuitatea furnizării serviciilor

esențiale pentru populație și pentru forțele destinate apărării".

126. Dacă în ceea ce privește norma prevăzută de alin. (2) al art. 9 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, destinatarii normei (conducătorii autorităților publice și administratorii operatorilor economici care asigură servicii de utilitate publică) și conduita prescrisă (obligația de a asigura continuitatea furnizării serviciilor esențiale pentru populație și pentru forțele destinate apărării) sunt în mod clar și riguros stabilite, astfel încât elementele constitutive ale contravenției pot fi identificate fără echivoc, din conținutul normativ al alin. (1) al art. 9 nu rezultă cu claritate aceste elemente. Norma stabilește obligația cu caracter general în sarcina nediferențiată a conducătorilor autorităților publice, a persoanelor juridice, precum și a persoanelor fizice de a respecta și de a aplica toate măsurile stabilite în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, în actele normative conexe, precum și în ordonanțele militare sau în ordine, specifice stării instituite. Norma privită ut singuli nu prezintă nicio deficiență de redactare sub aspectul clarității sale. Caracterul confuz, neclar și imprevizibil rezultă prin coroborarea cu norma de trimitere, pe care o completează, respectiv cu art. 28 alin. (1) din ordonanța de urgență, care stabilește că nerespectarea dispozițiilor art. 9 alin. (1) constituie contravenție.

127. Tehnica de reglementare ce se regăsește în cazul prevederilor legale criticate nu corespunde regulilor instituite prin art. 3 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, potrivit căruia "Actele normative prin care se stabilesc contravenții vor cuprinde descrierea faptelor ce constituie contravenții și sancțiunea ce urmează să se aplice pentru fiecare dintre acestea". Normele prin care sunt stabilite contravenții trebuie să indice în mod clar și neechivoc obiectul material al acestora în chiar cuprinsul normei legale sau acesta trebuie să poată fi identificat cu ușurință, prin trimiterea la un alt act normativ cu care textul incriminator se află în conexiune, în vederea stabilirii existenței sau inexistenței contravenției. Norma trebuie redactată cu suficientă precizie pentru a permite cetățeanului să își controleze conduita, astfel încât să fie apt să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care ar putea rezulta din săvârșirea unei anumite fapte. Altfel spus, legea trebuie să definească în mod clar contravențiile și sancțiunile aplicabile, fiind necesar ca destinatarul normei să cunoască din însuși textul normei juridice aplicabile care sunt actele, faptele sau omisiunile ce pot angaja răspunderea sa contravențională.

128. Cu toate acestea, prevederile art. 28 alin. (1) coroborate cu art. 9 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 nu indică în mod clar și neechivoc, în cuprinsul normei legale, actele, faptele sau omisiunile care constituie contravenții și nici nu permit identificarea cu ușurință a acestora, prin trimiterea la actele normative cu care textul incriminator se află în conexiune. Astfel, art. 9 alin. (1), care vorbește despre "toate măsurile stabilite în prezenta ordonanță de urgență, în actele normative conexe, precum și în ordonanțele militare sau în ordine, specifice stării instituite", nu poate fi considerat o normă de trimitere. În absența indicării cu exactitate a dispozițiilor legale la care se face trimiterea, nu sunt respectate regulile de tehnică legislativă cuprinse în art. 50 alin. (1) teza întâi din Legea nr. 24/2000, potrivit căruia, "În cazul în care o normă este complementară altei norme, pentru evitarea repetării în text a acelei norme se va face trimitere la articolul, respectiv la actul normativ care o conține". Având în vedere obiectul de reglementare al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999, care constituie legea-cadru în domeniul stării de asediu și al stării de urgență, ar fi dificil de reglementat în cuprinsul acestui act normativ toate obligațiile sau măsurile ce pot fi instituite prin actele normative emise în contextul stării de urgență sau de asediu, a căror încălcare ar atrage răspunderea contravențională. De altfel, este practic imposibil să se determine în concret în actul normativ primar privind regimul general al stării de urgență care vor fi măsurile ce pot fi luate în fiecare caz în parte, căci măsurile luate de autorități în perioada stării de urgență vizează domenii diferite, astfel că reglementarea contravențiilor nu poate fi decât diferită, atât în ceea ce privește conținutul acestora, cât și în ceea ce privește intensitatea lor. Sub acest aspect, Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat în mod constant, statuând că, din cauza principiului generalității legilor, conținutul acestora nu poate prezenta o precizie absolută. Una dintre tehnicile-tip de reglementare constă în recurgerea mai degrabă la categorii generale decât la liste exhaustive.

De asemenea, numeroase legi se folosesc de eficacitatea formulilor mai mult sau mai puțin vagi pentru a evita o rigiditate excesivă și a se putea adapta la schimbările de situație [de exemplu, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza Cantoni împotriva Franței, paragraful 31]. În acest context, redactarea art. 9 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, într-o tehnică legislativă corectă, ar fi trebuit configurată ca normăcadru, care ar fi fost detaliată subsecvent de toate celelalte normative care stabilesc contravențiile și sancțiunile corespunzătoare.

129. Folosind în mod inadecvat tehnica legislativă a normei de trimitere către o normă care, la rândul său, face trimitere la alte acte normative, în mod vag identificate, legiuitorul a edictat dispoziții legale care sunt incapabile să își realizeze scopul pentru care au fost instituite. Astfel, Curtea observă că norma trimite la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, dar acest act normativ, în afara dispozițiilor art. 28 alin. (1) supuse controlului de constituționalitate, nu conține nicio altă normă care să reglementeze expres vreo contravenție. Actele normative conexe nu sunt definite nicăieri și nu pot fi identificate cu ușurință de destinatarul normei, care, prin generalitatea normei (conducătorii autorităților publice, persoanele juridice și persoanele fizice) reprezintă întreaga populație a țării. Ordonanțele militare și ordinele specifice stării instituite sunt acte administrative cu caracter normativ, emise de autoritățile prevăzute de art. 23 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, care, în baza art. 24 lit. e) din același act normativ, pot reglementa "regulile și măsurile speciale care se dispun în zona în care s-a instituit starea de asediu sau starea de urgență, precum și sancțiunile aplicabile în cazul nerespectării acestora", deci inclusiv actele, faptele sau omisiunile care constituie contravenții și sancțiunile aplicabile. Examinând ordonanțele militare specifice stării de urgență instituite, Curtea reține că toate acestea stabilesc în mod concret obligații și interdicții, prin identificarea expresă a normelor a căror încălcare atrage răspunderea juridică. Astfel, de exemplu, prin art. 9 alin. (2) din Ordonanța militară nr. 1/2020 privind unele măsuri de primă urgență care privesc aglomerările de persoane și circulația transfrontalieră a unor bunuri se prevede că "Nerespectarea măsurilor de primă urgență prevăzute la art. 1-8 atrage răspunderea disciplinară, civilă, contravențională sau penală, în conformitate cu prevederile art. 27 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, cu modificările și completările ulterioare". Prevederile art. 27 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 stabilesc că "Încălcarea prevederilor prezentei ordonanțe de urgență sau a dispozițiilor ordonanțelor militare ori a ordinelor emise pe timpul stării de asediu și al stării de urgență atrage răspunderea disciplinară, civilă, contravențională sau penală, după caz". În acest caz, deși actul administrativ normativ identifică fapta sancționabilă juridic prin trimitere la măsurile stabilite în anumite dispoziții ale ordonanței militare, acesta nu stabilește în mod clar și neechivoc tipul de răspundere juridică. Limitându-se să facă trimitere la prevederile art. 27 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, care enumeră toate tipurile de răspundere juridică, ordonanța militară nu distinge care dintre conduitele incriminate sunt susceptibile de a atrage răspunderea contravențională. Această modalitate de reglementare este recurentă, regăsindu-se în toate ordonanțele militare emise până la data efectuării controlului de constituționalitate.

130. Dreptul contravențional, asemenea dreptului penal, are un caracter subsidiar, intervenind doar acolo unde alte mijloace juridice nu sunt suficiente pentru protejarea anumitor valori sociale. În aceste condiții, actele normative cu putere de lege și actele administrative cu caracter normativ prin care se stabilesc și se sancționează contravenții trebuie să întrunească toate condițiile de calitate ale normei: accesibilitate, claritate, precizie și previzibilitate. Or, Curtea constată că dispozițiile art. 28 alin. (1), prin sintagma "nerespectarea prevederilor art. 9 constituie contravenție", califică drept contravenție încălcarea obligației generale de a respecta și de a aplica toate măsurile stabilite în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, în actele normative conexe, precum și în ordonanțele militare sau în ordine, specifice stării instituite, fără a distinge expres actele, faptele sau omisiunile care pot atrage răspunderea contravențională. În mod implicit, stabilirea faptelor a căror săvârșire constituie contravenții este lăsată, în mod arbitrar, la libera apreciere a agentului constatat, fără ca legiuitorul să fi stabilit criteriile și condițiile necesare operațiunii de constatare și sancționare

a contravențiilor. Totodată, în lipsa unei reprezentări clare a elementelor care constituie contravenția, judecătorul însuși nu dispune de reperele necesare în aplicarea și interpretarea legii, cu prilejul soluționării plângerii îndreptate asupra procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției.

131. Mai mult, dispozițiile legale criticate nu respectă nici principiul proporționalității, cuprins în art. 5 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, principiu care își are originea în dispozițiile art. 53 alin. (2) din Constituție și care permite restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale numai în măsura în care o astfel de limitare este necesară într-o societate democratică și este proporțională cu situația care a determinat-o. Or, în condițiile în care sancțiunea contravențională, la fel ca cea penală, implică restrângerea unor drepturi sau a unor libertăți, stabilirea și aplicarea unei sancțiuni contravenționale trebuie să se realizeze astfel încât să fie proporționale cu fapta comisă de contravenient. Proporționalitatea se determină, în baza art. 5 alin. (6) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, prin raportare la natura și la gravitatea faptei. Această aplicare proporțională trebuie să vizeze atât sancțiunea principală, cât și sancțiunile complementare, iar o astfel de obligație aparține atât organului constatator, cât și instanței de judecată sesizate cu o plângere contravențională.

132. Acest principiu are o dublă valență, întrucât impune obligații atât în sarcina legiuitorului (individualizarea legală a faptei contravenționale, stabilirea limitelor și a criteriilor legale de individualizare a sancțiunii: gradul de pericol social al faptei săvârșite, împrejurările în care a fost săvârșită fapta, modul și mijloacele de săvârșire a acesteia, scopul urmărit, urmarea produsă, circumstanțele personale ale contravenientului), cât și în sarcina organelor de constatare a contravențiilor și de aplicare a sancțiunilor corespunzătoare și a instanțelor judecătorești (individualizarea administrativă/judiciară a faptei contravenționale și aplicarea sancțiunii concrete, cu respectarea criteriilor legale de individualizare). Cu alte cuvinte, organele competente să aplice și să verifice aplicarea sancțiunilor contravenționale au obligația să o facă de o manieră proporțională, între limitele stabilite prin actul normativ. Or, pentru a permite organului constatator și instanței judecătorești realizarea acestei atribuții, este necesar ca norma care constituie temeiul sancțiunilor contravenționale să fie clară, precisă și previzibilă, așadar, legiuitorul să își fi îndeplinit obligația de transpunere a principiului proporționalității, reglementând norme prin care fapta contravențională este individualizată legal.

133. Prevederile art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 nu numai că nu prevăd concret faptele care atrag răspunderea contravențională, dar stabilesc în mod nediferențiat pentru toate aceste fapte, independent de natura sau gravitatea lor, aceeași sancțiune contravențională principală. În ceea ce privește sancțiunile contravenționale complementare, deși legea prevede că acestea se aplică în funcție de natura și gravitatea faptei, atâta vreme cât fapta nu este circumscrisă, evident că nu se poate determina nici natura sau gravitatea sa pentru a stabili în mod just sancțiunea complementară aplicabilă.

134. În concluzie, Curtea constată că, întrucât prevederile de lege supuse controlului de constituționalitate impun o obligație generală de a respecta un număr nedefinit de norme, cu dificultate identificabile, și stabilesc sancțiuni contravenționale, neincrimând fapte concrete, încalcă principiile legalității și proporționalității care guvernează dreptul contravențional. Așa fiind, Curtea constată că prevederile art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, caracterizate printr-o tehnică legislativă deficitară, nu întrunesc exigențele de claritate, precizie și previzibilitate și sunt astfel incompatibile cu principiul fundamental privind respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor, prevăzut de art. 1 alin. (5) din Constituție, precum și cu principiul restrângerii proporționale a drepturilor și libertăților fundamentale, prevăzut de art. 53 alin. (2) din Constituție.

135. Pentru aceleași argumente, Curtea reține că imprecizia textului de lege supus controlului de constituționalitate afectează, în consecință, și garanțiile constituționale care caracterizează dreptul la un proces echitabil, consacrat de art. 21 alin. (3) din Constituție, inclusiv componenta sa privind dreptul la apărare, drept fundamental prevăzut de art. 24 din Constituție. În acest sens invocă jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului care a reținut, în esență, că nerespectarea garanțiilor fundamentale, care protejează presupușii autori ai unor fapte ilicite în fața posibilelor abuzuri ale autorităților desemnate să îi urmărească și să îi sancționeze,

reprezintă un aspect ce trebuie examinat în temeiul art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (a se vedea, spre exemplu, Hotărârea din 4 octombrie 2007, pronunțată în Cauza Anghel împotriva României, paragraful 68).

136. Cât privește critica relativă la răsturnarea sarcinii probei, Curtea reține că nicio normă din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 nu atribuie o forță probantă absolută procesului-verbal de constatare a contravenției. Din această perspectivă, în temeiul art. 30 din ordonanța de urgență, este aplicabilă legea-cadru în materie contravențională, astfel că, potrivit Ordonanței Guvernului nr. 2/2001, procesul-verbal de contravenție are un conținut bine precizat, iar procedura contestării acestuia, căile de atac și judecata propriu-zisă nu derogă de la regimul probator general. "În acest caz, instanța de judecată competentă va administra probele prevăzute de lege, necesare în vederea verificării legalității și temeiniciei procesului-verbal. Cel care a formulat plângerea nu trebuie să își demonstreze propria nevinovăție, revenind instanței de judecată obligația de a administra tot probatoriul necesar stabilirii și aflării adevărului" (a se vedea Decizia nr. 1.096 din 8 septembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 695 din 15 octombrie 2009, și Decizia nr. 70 din 21 februarie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 204 din 10 aprilie 2013).

137. Pentru considerentele expuse, în temeiul art. 146 lit. d) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 1-3, al art. 11 alin. (1) lit. A.d) și al art. 29 din Legea nr. 47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

D E C I D E:

1. Respinge excepția de neconstituționalitate formulată de Avocatul Poporului și constată că dispozițiile art. 14 lit. c¹) -f) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, precum și ordonanța de urgență, în ansamblul său, sunt constituționale în raport cu criticile formulate.
2. Admite excepția de neconstituționalitate formulată de același autor și constată că dispozițiile art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență sunt neconstituționale.
3. Admite excepția de neconstituționalitate formulată de același autor și constată că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență este neconstituțională, în ansamblul său.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 6 mai 2020.

PREȘEDINTELE CURȚII
CONSTITUȚIONALE
prof. univ. dr. VALER DORNEANU

Magistrat-asistent-șef,
Mihaela Senia Costinescu

OPINIE CONCURRENTĂ

În acord parțial cu unele din motivele pentru care Curtea Constituțională a ajuns la soluțiile exprimate în cele trei puncte ale dispozitivului Deciziei nr. 152/2020, formulăm prezenta opinie concurrentă, considerând că excepția de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului trebuia:

respinsă pentru alte motive în privința art. 14 lit. c¹) -f) din O.U.G. nr. 1/1999;

admisă, dar nu cu privire la constatarea neconstituționalității O.U.G. nr. 34/2020 în ansamblu, ci doar în privința art. I pct. 1 și pct. 5 din O.U.G. nr. 34/2020, respectiv doar în ceea ce privește art. 28 alin. (1) și art. 33¹ din O.U.G. nr. 1/1999.

Referitor la art. 14 lit. c¹) - f) din O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență

1. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 (în continuare O.U.G. nr. 1/1999) reglementează regimul stării de asediu și de urgență. Ea a fost modificată și completată prin Legea nr. 453/2004, prin Legea nr. 164/2019, prin O.U.G. nr. 34/2020 și prin O.U.G. nr. 48/2020. Prin urmare, cadrul normativ referitor la măsurile excepționale ce pot fi instituite în România a fost inițial reglementat printr-un act de legislație delegată, care însă a fost ulterior aprobat prin două legi adoptate de Parlament, dintre care una - Legea nr. 453/2004 - a schimbat radical regimul juridic al stărilor excepționale. Acest cadru normativ pune în aplicare dispozițiile art. 93 din Constituție care stabilesc că "Președintele României instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgență, în întreaga țară ori în unele unități administrativ-teritoriale și solicită Parlamentului încuviințarea măsurii adoptate, în cel mult 5 zile de la luarea acesteia." În esență, reglementările în vigoare în prezent arată că Președintele României poate decide cu privire la instituirea stării de asediu sau a stării de urgență printr-un decret ce trebuie contrasemnat de prim-ministru, iar Parlamentul României poate încuviința sau nu această măsură. În cazul în care Parlamentul nu încuviințează starea instituită, Președintele revocă de îndată decretul, iar măsurile instituite își încetează valabilitatea.

2. În acord cu reglementările în vigoare, cu majoritatea covârșitoare a doctrinei, cu practica instituțională a autorităților statului și chiar și cu opinia majoritară, apreciem și noi că decretul Președintelui României prin care se instituie starea de asediu sau starea de urgență este un act administrativ cu caracter normativ prin care se pun în aplicare prevederile art. 93 din Constituție și ale O.U.G. nr. 1/1999. Prin urmare, în conformitate cu art. 126 alin. (6) din Constituție, decretul Președintelui României este supus controlului judecătoresc pe calea contenciosului administrativ în baza Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 care, în art. 1 lit. k), precizează următoarele: "(1) În înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații: [...] k) acte care privesc raporturile cu Parlamentul - actele emise de o autoritate publică, în realizarea atribuțiilor sale, prevăzute de Constituție sau de o lege organică, în raporturile de natură politică cu Parlamentul; [...]". Astfel, excepția prevăzută de art. 5 ("Actele nesupuse controlului și limitele controlului") din Legea nr. 554/2004, conform căruia "(1) Nu pot fi atacate în contenciosul administrativ: a) actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul; [...]", trebuie citită prin prisma sensului dat termenilor de respectivul act normativ.

3. Art. 14 din O.U.G. nr. 1/1999, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 453/2004, stabilește elementele obligatorii pe care trebuie să le prevadă decretul Președintelui României de instituire a stării de urgență. În acord cu cele susținute în opinia majoritară, considerăm și noi că, în sine, această prevedere nu este neconstituțională. Pe cale de consecință, excepția de neconstituționalitate referitoare la art. 14 lit. c¹)-f) din O.U.G. nr. 1/1999 trebuia respinsă.

4. Ne exprimăm însă dezacordul în privința tuturor celorlalte considerente obiter dictum care se referă la art. 14 lit. c¹) - f) din O.U.G. nr. 1/1999 din Decizia nr. 152/2020 ca fiind în întregime ultra vires. Astfel, ideea conform căreia Parlamentul și-ar putea depăși în mod arbitrar competențele care i-au fost expres și limitativ atribuite prin art. 93 din Constituție și ar putea nesocoti competențele instanțelor judecătorești expres și formal prevăzute de art. 126 alin. (6) din Constituție, procedând la efectuarea unui control de temeinicie și legalitate a actului administrativ normativ edictat de Președintele României, este contrară literei explicite a Constituției și, în plus, contravine și principiului separației puterilor în stat [art. 1 alin. (4)] și dreptului fundamental de liber acces la justiție (art. 21) al oricărei persoane ce s-ar putea considera lezată în drepturile sale subiective de astfel de acte

administrative. Controlul parlamentar - invocat falacios de opinia majoritară - vizează raporturile de natură politică dintre puterea legiuitoare și puterea executivă, care tocmai în considerarea acestui fapt sunt exceptate de la controlul judecătoresc pe calea contenciosului administrativ, și nicidecum aspectele de legalitate formală și materială ce pot fi verificate doar de instanțele judecătorești. Pentru o frumoasă și puternică pledoarie împotriva controlului parlamentar asupra legalității și oportunității actelor administrative realizată concomitent cu adoptarea Constituției României, a se vedea Tudor Drăganu, *Introducere în teoria și practica statului de drept*, Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 169-175.

5. Opinia majoritară se contrazice singură atunci când afirmă că și acest decret al Președintelui României are o "valoare constituțională", care amintește de "raporturile de drept constituțional pur" din Decizia nr. 358/2018, doar pentru a-și putea extinde ultra vires, propria competență. În cauza *Kovesi v. Romania* (Cererea nr. 3.594/19) Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit că limitarea liberului acces la justiție al reclamantei a rezultat din Decizia nr. 358/2018 prin care jurisdicția constituțională a afirmat că instanțele de contencios administrativ pot verifica doar legalitatea formală a decretelor emise de Președintele României (a se vedea în special paragrafele 153-157 din Hotărârea CEDO în cauza *Kovesi v. Romania*, 5 mai 2020). În prezenta decizie (nr. 152/2020) Curtea Constituțională merge mai departe și afirmă că instanțele de contencios administrativ nu pot verifica nici legalitatea formală a acestor acte administrative cu caracter normativ de vreme ce ele vor fi supuse controlului politic al Parlamentului și controlului jurisdicțional al Curții Constituționale, ceea ce practica relevantă a instanțelor judecătorești, confirmată recent și de jurisdicții internaționale precum CEDO, infirmă. *Errare humanum est, perseverare...*

6. Faptul că opinia majoritară susține că decretele Președintelui României sunt supuse unui dublu control, anume unul politic, realizat de Parlament, și unul juridic, realizat de Curtea Constituțională, neagă realitatea normativă obiectivă din statul de drept care ar trebui să fie România: competența Parlamentului și, respectiv, a Curții Constituționale sunt fiecare prevăzute de Constituție, iar aceasta nu a conferit astfel de atribuții nici legiuitorului și nici judecătorului constituțional. Parlamentul încuviințează sau nu instituirea stării de asediu sau a stării de urgență și nu verifică temeinicia ori oportunitatea decretului Președintelui României pentru simplul motiv că astfel de atribuții au fost date de Constituție [art. 126 alin. (6)] în competența instanțelor judecătorești. Curtea Constituțională are o competență stabilită tot de Constituție (art. 146) și ea nu include verificarea vreunor acte administrative normative ale Președintelui României; nici constituentul original și nici cel derivat nu au conferit astfel de atribuții judecătorului constituțional din România. Nu în ultimul rând, în prezenta cauză Curtea Constituțională a fost sesizată cu o excepție de neconstituționalitate referitoare la anumite acte normative și nu cu un conflict juridic de natură constituțională pentru a putea preciza competențele autorităților publice cărora a ales să li se adreseze.

Referitor la O.U.G. nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență

7. Așa cum rezultă din nota de fundamentare a O.U.G. nr. 34/2020, adoptarea sa a fost motivată de faptul că "nerespectarea sau neaplicarea măsurilor stabilite în O.U.G. nr. 1/1999 [...] ar avea un impact deosebit de grav în principal asupra dreptului la viață și, în subsidiar, asupra dreptului la sănătate al persoanelor". Pe cale de consecință, Guvernul a decis să creeze un cadru "preventiv și coercitiv adecvat" și să elimine din lanțul decizional acele proceduri, "respectiv procedurile de transparență decizională în administrația publică și cele aferente dialogului social" care "sunt de natură a afecta rapiditatea cu care pot fi luate măsurile normative aplicabile pe durata stării instituite sau care sunt o consecință a instituirii acestei stări". Astfel, printre altele, a fost modificat art. 28 din O.U.G. nr. 1/1999 în sensul sporirii cuantumului amenzilor prevăzute și al adăugării unor sancțiuni contravenționale complementare și a fost introdus art. 33¹ care face inaplicabile "pe perioada stării de asediu sau a stării de urgență" normele legale referitoare la transparența decizională și la dialogul social în cazul proiectelor de acte normative prin care se stabilesc măsuri referitoare la aceste stări

excepționale. Autorul sesizării a susținut, în sinteză, că O.U.G. nr. 34/2020 este neconstituțională în întregime deoarece anumite prevederi ale sale afectează "negativ" - în sensul precizat prin Decizia nr. 1.189/2008 a Curții Constituționale - unele drepturi fundamentale, ceea ce echivalează cu încălcarea art. 115 alin. (6) din Constituție. Opinia majoritară a achiesat la acest punct de vedere și a calificat raportarea la art. 115 alin. (6) din Constituție ca un criteriu de neconstituționalitate extrinsecă, fapt ce ar atrage neconstituționalitatea actului de legislație delegată în ansamblul său. Față de aceste concluzii ne distanțăm marcat.

8. Apreciem că trebuie făcute unele precizări liminare în legătură cu corelația dintre art. 53 și art. 115 alin. (6) din Constituție, care se impun cu atât mai mult cu cât jurisprudența Curții Constituționale în materie nu este coerentă. Astfel, art. 53 din Constituție permite doar cu titlu excepțional restrângerea exercițiului (și nu a existenței) unor drepturi, numai dacă se impune și este necesară într-o societate democratică, exclusiv pentru cauzele expres și limitativ enumerate în text și numai cu respectarea strictă a tuturor condițiilor acolo enumerate. Între aceste condiții se numără și aceea ca o astfel de măsură excepțională să fie stabilită numai prin lege. Interpretarea dată de Curtea Constituțională conceptului de "lege" din art. 53 din Constituție a variat în timp: înainte de revizuirea Constituției (în 2003) acesta includea legile adoptate de Parlament și actele de delegare legislativă adoptate de Guvern, după revizuirea Constituției acesta a vizat exclusiv legile adoptate de Parlament. Deși nu este prevăzută explicit, din ansamblul condițiilor impuse legiuitorului atunci când acesta dorește să recurgă la restrângerea exercițiului unor drepturi și, mai ales, din caracterul excepțional al unor astfel de situații și de măsuri rezultă o condiție suplimentară, anume faptul că o astfel de măsură trebuie să fie limitată în timp și să înceteze de îndată ce a încetat și cauza care a determinat-o.

9. Art. 115 alin. (6) din Constituție susține interpretarea dată art. 53 de Curtea Constituțională după revizuirea Constituției, în sensul că restrângerea exercițiului unor drepturi nu este posibilă pe calea actelor de delegare legislativă de vreme ce ordonanțele de urgență nu sunt expres menționate în art. 53 și nici nu pot afecta "în sens negativ" (a se vedea Decizia nr. 1.189/2008) "drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție". Deși nici art. 115 alin. (6) din Constituție nu prevede explicit, din înseși natura juridică și regimul juridic ale ordonanțelor de urgență rezultă același caracter limitat în timp al măsurilor ce pot fi adoptate, și anume până la aprobarea sau respingerea lor de către Parlament. Numai că, în cazul afectărilor "negative" interzise implicit de art. 115 alin. (6) din Constituție, cel puțin la nivel teoretic, ar exista posibilitatea confirmării lor de către Parlament prin legea de adoptare, ceea ce ar face posibilă o afectare "în sens negativ" permanentă și nu limitată în timp a respectivelor drepturi fundamentale, de vreme ce legile, ca regulă generală, nu sunt acte normative cu aplicabilitate limitată în timp. Altfel spus, printr-o eventuală nerespectare a art. 115 alin. (6) din Constituție ar deveni posibilă nu doar o restrângere permanentă a exercițiului unor drepturi, ci chiar o limitare - neîngrădită din perspectivă temporală - a conținutului ori afectarea înseși existenței unor drepturi sau libertăți fundamentale. Prin urmare, art. 115 alin. (6) din Constituție a stabilit o interdicție nu doar pentru Guvern de a nu afecta "în sens negativ" drepturi și libertăți fundamentale, ci - indirect - și o interdicție pentru Parlament de a nu face ceea ce oricum îi este interzis prin art. 53 din Constituție, anume să nu afecteze "în sens negativ" pe termen nelimitat drepturi sau libertăți fundamentale. De aceea, chiar și atunci când Parlamentul ar aproba o ordonanță de urgență care ar fi încălcat exigențele art. 115 alin. (6) din Constituție în privința "afectării negative" a drepturilor fundamentale, el nu poate acoperi acest viciu ontologic intrinsec al ordonanței de urgență pentru că și-ar depăși propria competență - limitată de art. 53 din Constituție - dacă ar "afecta negativ", adică ar restrânge exercițiul sau conținutul ori ar atinge chiar existența unor drepturi sau libertăți pe termen nelimitat.

10. Art. 115 alin. (6) din Constituție nu se referă însă doar la drepturi și libertăți - între care explicit la drepturile electorale -, ci și la îndatoriri fundamentale, precum și la regimul unor instituții fundamentale ale statului, pe lângă faptul că interzice revizuirea Constituției pe calea ordonanței de urgență și face imposibilă trecerea silită a unor bunuri în proprietate publică. Astfel, domeniul de reglementare al art. 115 alin. (6) din Constituție este mai larg decât cel al art. 53. Însă, în privința regimului juridic al drepturilor și libertăților fundamentale, cele două

prevederi constituționale se corelează între ele, în sensul că se susțin și se completează reciproc în ideea de a nu permite restrângerea exercițiului unor drepturi pe calea ordonanțelor de urgență, nici chiar pe termen limitat.

11. Din cele de mai sus rezultă că se poate realiza o interpretare și aplicare sistematică a art. 53 și 115 alin. (6) din Constituție ca norme de referință în cadrul controlului de constituționalitate, iar acest lucru implică analiza pe fond, adică a conținutului normativ al dispozițiilor legale ce trebuie comparate cu acest standard constituțional pentru a se putea stabili dacă a avut loc sau nu o afectare "în sens negativ" a drepturilor sau libertăților fundamentale și dacă au fost respectate sau nu toate condițiile impuse pentru restrângerea exercițiului unor drepturi. Pot fi astfel explicate unele ezitări prezente în jurisprudența Curții Constituționale, care uneori face referire la art. 115 alin. (6) din Constituție, dar aplică testul proporționalității prevăzut la art. 53. Acest lucru explică însă și de ce art. 115 alin. (6) din Constituție nu poate fi un criteriu pentru analiza extrinsecă a constituționalității ordonanțelor de urgență, ci exclusiv un criteriu intrinsec.

12. Uneori Curtea Constituțională recunoaște explicit acest lucru: "Incidența dispozițiilor constituționale [ale art. 115 alin. (6) din Constituție - n.n.] este subsecventă în acest caz stabilirii unor drepturi, libertăți sau îndatoriri fundamentale al căror exercițiu sau existență să fi suferit o restrângere sau o vătămare" (Decizia nr. 366/2014, Decizia nr. 457/2014, Decizia nr. 140/2015, Decizia nr. 71/2017). Cel mai adesea însă ea se mulțumește să analizeze pe fond ordonanțele de urgență pentru a ajunge la concluzia respectării sau nerespectării exigențelor prevăzute de art. 115 alin. (6) din Constituție. Nu rare sunt situațiile în care Curtea Constituțională a considerat că ordonanțe de urgență care prin însuși scopul lor afectează "în sens negativ" drepturi și libertăți fundamentale sunt constituționale prin raportare la art. 115 alin. (6) din Constituție: Decizia nr. 335/2009 a validat modificarea Codului de procedură penală prin ordonanță de urgență, Decizia nr. 1.172/2010 a validat definirea unor noi infracțiuni prin ordonanță de urgență, Decizia nr. 1.478/2011 a validat instituirea de noi contribuții financiare și a unor noi sancțiuni contravenționale prin ordonanță de urgență, Decizia nr. 295/2014 a validat instituirea unor noi sancțiuni contravenționale prin ordonanță de urgență, Decizia nr. 430/2019 a validat instituirea unor noi sancțiuni contravenționale prin ordonanță de urgență etc. Există chiar și situații în care Curtea Constituțională a considerat că prin ordonanțe de urgență se poate realiza o conciliere între mai multe drepturi fundamentale, adică este posibilă restrângerea exercițiului unor drepturi fundamentale (prin O.U.G.) pentru mai buna protecție a altor drepturi fundamentale - situație identică cu cea vizată de O.U.G. nr. 34/2020, care își propune să restrângă exercițiul unor drepturi fundamentale, cum ar fi dreptul la informații de interes public sau dreptul la negocieri colective pentru a proteja mai bine dreptul la viață și dreptul la protecția sănătății. În aceste din urmă situații Curtea Constituțională a utilizat ca normă de referință art. 53 corelat cu art. 115 alin. (6) din Constituție: "În măsura în care atingerea adusă unui drept fundamental, așa cum este dreptul la salariu, s-a realizat pentru a combate, în fapt, afectarea, prin discriminare, a drepturilor fundamentale ale unui număr mult mai semnificativ de persoane, condiția impusă de art. 115 alin. (6) din Constituție, referitoare la interdicția afectării prin dispozițiile unei ordonanțe de urgență a drepturilor și libertăților fundamentale, este respectată" (Decizia nr. 396/2014; asemănător a se vedea și Decizia nr. 797/2018). De altfel, este grăitor și faptul că din cele aproape 400 de decizii date în perioada 2003-2019 și în care Curtea Constituțională a utilizat art. 115 alin. (6) din Constituție ca normă de referință pentru controlul constituționalității unor ordonanțe de urgență, doar în 4 decizii ea (și nu autorii sesizării) a făcut vorbire în mod expres de "control extrinsec" așa cum face și opinia majoritară din prezenta decizie (Decizia nr. 82/2009, Decizia nr. 1.577/2011, Decizia nr. 55/2014, Decizia nr. 351/2015). În toate celelalte cazuri Curtea Constituțională fie a amalgamat alin. (4) cu alin. (6) al art. 115 din Constituție și le-a tratat împreună în cadrul unui control extrinsec ce viza mai degrabă urgența reglementării, fie nu a precizat forma de control pe care a considerat că o realizează prin raportare la art. 115 alin. (6). În acest context trebuie menționat și faptul că distincția între controlul de constituționalitate extrinsec și cel intrinsec a fost stabilită la nivel doctrinar de profesorul Tudor Drăganu după cum urmează: "Atunci când o lege este comparată cu formele de adoptare a legilor prevăzute de Constituție se vorbește de o problemă de constituționalitate extrinsecă. În

schimb, atunci când această comparație se face în lumina conținutului Constituției ne găsim în prezența unei probleme de constituționalitate intrinsecă" (a se vedea Introducere în teoria și practica statului de drept, Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 112). Distincția a fost preluată mai târziu de judecătorul constituțional deoarece îngăduie o anumită eficientizare a activității sale: invalidarea pe motive de neconstituționalitate extrinsecă poate permite să nu mai fie analizate și motivele de neconstituționalitate intrinsecă.

13. Prin urmare, în ciuda celor afirmate apodictic în opinia majoritară, în urma analizei a aproape 400 de decizii anterioare ale Curții Constituționale rezultă cu claritate că, și dacă O.U.G. nr. 34/2020 afectează "în sens negativ" unele drepturi sau libertăți fundamentale, ea nu poate fi considerată neconstituțională în ansamblul său pentru motive extrinseci, ci trebuie analizate și invalidate punctual numai acele prevederi ale sale care încalcă art. 115 alin. (6) din Constituție, adică trebuie efectuat un control de constituționalitate intrinsec.

14. În opinia noastră, doar două din prevederile din O.U.G. nr. 34/2020 încalcă art. 115 alin. (6) din Constituție, anume cele ale art. I pct. 1 cu referire la art. 28 din O.U.G. nr. 1/1999 și cele ale art. I pct. 5 prin care s-a introdus art. 33¹ în O.U.G. nr. 1/1999.

Referitor la art. 28 din O.U.G. nr. 1/1999, astfel cum a fost modificat prin O.U.G. nr. 34/2020

15. Art. I pct. 1 din O.U.G. nr. 34/2020 a modificat art. 28 din O.U.G. nr. 1/1999 sporind cuantumul sancțiunilor contravenționale ce pot fi aplicate pentru nerespectarea art. 9 din O.U.G. nr. 1/1999 și adăugând mai multe sancțiuni contravenționale complementare. Trebuie precizat că redactarea alin. (1) al art. 28, modificată prin O.U.G. nr. 34/2020, nu era cea din forma inițială a O.U.G. nr. 1/1999, ci cea rezultată în urma modificărilor succesive realizate de legiuitorul primar prin Legea nr. 453/2004 și Legea nr. 164/2019.

16. În acord parțial cu opinia majoritară, considerăm că art. 28 alin. (1) din O.U.G. nr. 1/1999, astfel cum a fost modificat prin O.U.G. nr. 34/2020, nu respectă principiul proporționalității inerent art. 53 din Constituție și prevăzut inclusiv în art. 5 din OG nr. 2/2001, în conformitate cu care sancțiunile contravenționale, inclusiv prin cuantumul lor, trebuie să fie proporționale cu faptele care atrag această formă de răspundere. Proporționalitatea trebuie respectată atât în privința individualizării legale, cât și a celei administrative ori judiciare. Acest lucru este cu atât mai necesar cu cât prin modificarea adusă art. 28 alin. (1) din O.U.G. nr. 1/1999 cuantumul amenzilor a fost mărit considerabil, dezechilibrând raportul dintre caracterul lor disuasiv-preventiv și cel represiv.

17. Prin urmare, O.U.G. nr. 34/2020 nu este neconstituțională în sine sau în totalitate; faptul că sancțiuni contravenționale au fost stabilite prin ordonanțe de urgență nu este în sine neconstituțional, așa cum rezultă și din bogata jurisprudență anterior citată a Curții Constituționale. Însă lipsa unor elemente care să permită individualizarea sancțiunilor contravenționale stabilite corelată cu sporirea consistentă a cuantumului amenzilor conduce la concluzia nerespectării principiului proporționalității dintre sancțiune și gradul de pericol social al faptelor care atrag sancțiunea, ceea ce echivalează cu o nerespectare a art. 53 din Constituție, și nu a art. 115 alin. (6).

Referitor la art. 33¹ din O.U.G. nr. 1/1999, introdus prin O.U.G. nr. 34/2020

18. Prin art. 33¹ din O.U.G. nr. 1/1999 s-a dorit eliminarea din lanțul decizional a procedurilor referitoare la transparența decizională (Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică) și a celor referitoare la dialogul social (Legea dialogului social nr. 62/2011), deoarece ar fi fost "de natură a afecta rapiditatea cu care pot fi luate măsurile normative aplicabile pe durata stării instituite sau care sunt o consecință a instituirii acestei stări".

19. În acord parțial cu opinia majoritară, apreciem că prin aceste dispoziții sunt "afectate în sens negativ" dreptul fundamental de a avea acces la orice informație de interes public, care, conform art. 31 din Constituție, nu poate fi îngrădit, și dreptul la negocieri colective în materie de muncă prevăzut de art. 41 alin. (5) din Constituție. Considerăm că prin eliminarea, fie și numai temporar, pe durata stării de urgență, a oricăror proceduri ce garantează în plan juridic aceste drepturi fundamentale se încalcă art. 115 alin. (6) din Constituție,

deoarece sunt afectate drepturi fundamentale într-un sens atât de "negativ" încât sunt complet lipsite de garanții juridice, în acest sens nefiind relevant dacă această afectare "negativă", dar totală, este permanentă sau temporară. În plus, este încălcat și art. 53 din Constituție deoarece, chiar dacă legiuitorul delegat ar fi putut să se prevaleze de necesara conciliere a acestor drepturi fundamentale cu dreptul la viață și cu dreptul la ocrotirea sănătății - precum judecătorul constituțional a permis în deciziile nr. 396/2014 și nr. 797/2018 - executivul ar fi trebuit să opereze cu o restrângere a exercițiului drepturilor proporțională cu cauza care a determinat-o, respectiv necesitatea accelerării procesului decizional pe durata stării de urgență. Astfel, el ar fi putut să reducă termenele prevăzute pentru consultările obligatorii stabilite în cadrul procedurilor legate de transparența decizională și al celor legate de dialogul social la un minim de câteva zile, fără însă a le elimina complet. Dar afectarea - chiar și temporară - a înseși existenței drepturilor fundamentale menționate, prin neaplicarea pur și simplu a oricăror proceduri care le conferă substanță normativă, nu poate fi considerată conformă cu exigențele referitoare la proporționalitate și la necesitatea măsurii într-o societate democratică stabilite de art. 53 din Constituție.

Pentru toate aceste motive, considerăm că excepția de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului:

- trebuia respinsă și constatată constituționalitatea art. 14 lit. c¹) - f) din O.U.G. nr. 1/1999; și
- trebuia admisă doar în privința art. I pct. 1 și pct. 5 din O.U.G. nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea O.U.G. nr. 1/1999, cu consecința constatării neconstituționalității art. 28 alin. (1) și art. 33¹ din O.U.G. nr. 1/1999.

Judecători,
dr. Livia Doina Stanciu
prof. univ. dr. Elena-Simina Tănăsescu