

Jurisprudența Curții Constituționale în contextul COVID-19

The Case Law of the Romanian Constitutional Court in the Context of Covid-19 Pandemic

*Andra-Atena NIȚU**

*Andreea-Veronica NIȚU***

Rezumat: *Epidemia generată de COVID-19 a devenit o problemă la nivel mondial, statele, autoritățile și societatea fiind într-o confruntare permanentă cu înfrângerea acestui virus. În mod previzibil, efectele pandemiei de COVID-19 nu s-au lăsat așteptate. Măsurile adoptate de autorități, precum instituirea stării de urgență, limitarea unor drepturi fundamentale, instituirea carantinei obligatorii, au creat un val de controverse și nemulțumiri. Curtea Constituțională a fost sesizată de nenumărate ori cu excepții de neconstituționalitate, iar deciziile sale au suscitât numeroase discuții și analize.*

Scopul acestui articol este de a oferi, într-o manieră cât mai obiectivă, o privire de ansamblu a celor mai relevante acte normative care guvernează starea de urgență și starea de alertă, analizând totodată cele mai importante excepții de neconstituționalitate ce au ajuns în fața Curții Constituționale.

Cuvinte-cheie: *epidemie; neconstituționalitate; drepturi fundamentale; stare de urgență; stare de alertă;*

Abstract: *The COVID-19 pandemic has become a worldwide problem over the last few months, the society constantly struggling with defeating the virus. As it was expected, the effects of the pandemic didn't take much time to show. The measures taken by authorities, such as the declaration of a state of emergency, the implied limitations of fundamental rights, the establishment of mandatory quarantine, have created controversy and dissatisfaction amongst citizens.*

* auditor de justiție, anul I, (e-mail: andra.nitu@inm-lex.ro);

** auditor de justiție, anul I, (e-mail: andreea.nitu@inm-lex.ro);

Several constitutional challenges have been raised before the Constitutional Court of Romania, and its decisions have brought forth numerous discussions and professional opinions.

The purpose of this article is to provide, in the most objective manner possible, an overview of the most relevant normative acts that govern the state of emergency and state of alert, while analysing the most important constitutional challenges of those acts.

Keywords: *pandemic; unconstitutional; fundamental rights; state of emergency; state of alert;*

I. Preliminarii

La data de 16 martie, Președintele României a semnat Decretul nr. 195/2020 privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României. Potrivit art. 93 alin. (1) din Constituția României, această măsură este una excepțională și poate fi instituită doar de Președintele României, fie în întreaga țară, fie doar în anumite unități administrativ-teritoriale, urmând a fi încuviințată de către Parlament.

În prezent, starea de urgență este reglementată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999. Potrivit art. 14 din OUG menționată, decretul emis de către Președinte prevedea și restrângerea unor drepturi și libertăți fundamentale consacrate în Constituție, precum libera circulație, inviolabilitatea domiciliului sau dreptul de proprietate privată, afectând într-un mod cu totul neașteptat activitățile cotidiene, și nu numai.

Mai mult, considerând că neaplicarea și nerespectarea măsurilor instituite ar avea un impact deosebit de grav asupra sănătății persoanelor, contribuind la zădărnicierea eforturilor autorităților¹, la data de 26 martie, Guvernul României a adoptat Ordonanța de urgență nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea OUG nr. 1/1999, modificările fiind în sensul majorării cuantumului amenzilor contravenționale și instituirii unor sancțiuni contravenționale complementare.

¹ Expunere de motive Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2020 publicată în Monitorul Oficial nr. 396 din 15 mai 2020.

II. Decizia Curții Constituționale nr. 152/2020

Cum era de așteptat, aceste măsuri au suscit o mulțime de întrebări de ordin constituțional și legal. Față de prevederile art. 9, art. 14 lit. c¹)-f) și ale art. 28 din OUG nr. 1/1999 și OUG nr. 34/2020, Avocatul Poporului a ridicat o excepție de neconstituționalitate, ce a fost admisă în parte prin Decizia nr. 152/2020 a Curții Constituționale.

Astfel, Avocatul Poporului a considerat că Președintele și-a depășit atribuțiile, legiferând prin decretul de instituire a stării de urgență în domenii în care, potrivit art. 53 din Constituție, este necesară intervenția Parlamentului. Curtea însă a respins această critică și a statuat că decretul Președintelui este un act administrativ cu caracter normativ ce pune în aplicare dispozițiile legislației primare², OUG nr. 1/1999, prevederile ordonanței fiind cele care restrâng exercițiul unor drepturi și libertăți fundamentale, în deplină concordanță cu art. 53 alin. (1) din Constituție.

Pe de altă parte, Curtea a considerat că unele măsuri de primă urgență cu aplicabilitate directă stabilite prin decret (cu titlu de exemplu, neînceperea cursului prescripțiilor și termenelor de decădere de orice fel, iar dacă au început să curgă, suspendarea lor; continuarea activității instanțelor judecătorești doar în cauze de urgență deosebită) nu erau prevăzute de art. 26 din OUG nr. 1/1999, astfel că Președintele a acționat dincolo de cadrul legal, derogând printr-un act administrativ de la legislația în vigoare. Cu toate acestea, neexistând un viciu de constituționalitate al OUG nr. 1/1999, Curtea nu a putut sancționa măsurile luate de Președinte dincolo de atribuțiile constituționale. Acest rol i-ar fi revenit Parlamentului în procedura încuviințării instituirii stării de urgență, acesta însă limitându-se la a încuviința măsura, fără verificarea respectării exigențelor pe care Constituția și legea le impun.³

Declararea neconstituțională a art. 28 din OUG nr. 1/1999 a ridicat multe probleme și a lansat în spațiul public întrebarea: *Ce se întâmplă cu amenzile aplicate în starea de urgență?*⁴. Ceea ce Curtea a constatat a fost faptul că art. 28 alin. (1) coroborat cu art. 9 alin. (1) nu indicau în mod clar și neechivoc faptele

² Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 152 din 6 mai 2020, în M. Of., Partea I, nr. 387 din 13 mai 2020, parag. 88.

³ *Idem*, parag. 92.

⁴ A se vedea: <https://perol.ro/judecatorii-ccr-au-decis-modificarea-amenzilor-specifice-starii-de-urgenta-este-neconstititionala-toate-amenzile-vor-putea-fi-contestate-in-INSTANTA-EXPLICATII-JURIDICE/>.

și omisiunile care constituiau contravenții și nici nu permiteau identificarea cu ușurință a acestora, lăsând acest aspect în sarcina agentului constatator.

Față de criticile aduse OUG nr. 34/2020, Curtea a stabilit că aceasta este neconstituțională în ansamblul ei, fiind adoptată cu încălcarea art. 115 alin. (6) din Constituție care stabilește limitele competenței Guvernului de a emite ordonanțe de urgență. Restrângerea drepturilor și libertăților se poate realiza exclusiv prin lege organică astfel că Guvernul nu ar fi putut emite ordonanțe în acest domeniu.

Care au fost efectele acestei decizii? Declararea neconstituțională a art. 28 din OUG nr. 1/1999 reprezintă o dezincriminare a faptelor contravenționale, cu efect retroactiv în temeiul art. 15 alin. (2) din Constituție care arată că legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile. Astfel, procesele-verbale nu au fost în mod automat anulate ca efect al acestei Decizii, urmând ca ele să fie anulate printr-o hotărâre judecătorească.

Prin Decretul nr. 240/2020 al Președintelui României a fost prelungită starea de urgență cu 30 de zile pe teritoriul României. Așadar, de la data de 15.04.2020 efectele declarării stării de urgență prin Decretul nr. 195/2020 s-au prelungit pentru încă o perioadă de 30 de zile. După această dată, Președintele României a anunțat că nu va mai fi prelungită starea de urgență, însă se impune instituirea stării de alertă.

Ținând seama de faptul că restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți poate fi realizată conform art. 53 din Constituție numai prin lege, s-a impus necesitatea adoptării Legii nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19. Starea de alertă este definită de lege ca fiind răspunsul la o situație de urgență de amploare și intensitate deosebită, putând fi declarată la nivel local, județean sau național și care poate fi prelungită pe o perioadă de timp suplimentară, dar nu mai mult de 30 de zile. Cele mai importante măsuri adoptate prevăzute sunt cele privind obligativitatea purtării măștii de protecție în spațiile închise, spațiile comerciale și mijloacele de transport în comun. Un aspect important ce trebuie menționat este că art. 64 din Legea nr. 55/2020 prevede că încălcarea dispozițiilor legii atrage răspunderea disciplinară, civilă, contravențională sau penală, după caz.

III. Decizia Curții Constituționale nr. 157/2020

Pe lângă Legea nr. 55/2020, starea de alertă este definită și de Legea nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență. În

contextul unor dezbateri publice legate de regimul juridic al stării de alertă, Avocatul Poporului a ridicat o altă excepție de neconstituționalitate a art. 2 lit. f) și art. 4 din OUG nr. 21/2004 care s-a soluționat prin Decizia nr. 157/2020 a Curții Constituționale.

Astfel, față de prevederile legale menționate anterior, art. 2 lit. f) din OUG nr. 21/2004, care prevăd că *starea de alertă se declară potrivit prezentei ordonanțe de urgență și se referă la punerea de îndată în aplicare a planurilor de acțiuni și măsuri de prevenire, avertizare a populației, limitare și înlăturare a consecințelor situației de urgență*, Avocatul Poporului a considerat că textul legal nu definește conceptul de stare de alertă, ci se limitează la conduita ulterioară stării de alertă, conduită pe care ar trebui să o adopte autoritățile cu atribuții în domeniu. Acestea ar putea fi puse în situația de a dispune orice tipuri de măsuri menite să înlătore situația de urgență în lipsa unor criterii clare de aplicare. Or, aceste măsuri ar putea viza chiar drepturi fundamentale. Însă, cum am menționat anterior, potrivit art. 53 din Constituție, restrângerea unor drepturi precum libertatea individuală, libera circulație sau dreptul la viață intimă, familială și privată poate fi dispusă doar prin lege.

Curtea Constituțională a concluzionat însă, în unanimitate, că dispozițiile art. 2 lit. f) sunt constituționale, definind în mod suficient de clar starea de alertă și procedura declarării sale. Ulterior, acest text a fost abrogat prin OUG nr. 68/2020.

Analizând conținutul normativ al art. 4 din OUG nr. 21/2004, Curtea a constatat că măsurile care pot fi luate pe durata stării de alertă (cu titlu de exemplu, evacuarea din zonele afectate sau parțial afectate) pot viza restrângerea unor drepturi și libertăți fundamentale, astfel că acesta este constituțional numai în măsura în care acțiunile și măsurile dispuse pe durata stării de alertă nu vizează restrângerea exercițiului unor drepturi sau a unor libertăți fundamentale⁵. Față de acest punct a existat și o opinie separată potrivit căreia excepția de neconstituționalitate ar fi trebuit respinsă.

⁵ Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 157/2020, în M. Of., Partea I, nr. 397 din 15 mai 2020, parag.72 și parag. 80.

IV. Decizia Curții Constituționale nr. 458/2020

O altă controversă a apărut la momentul pronunțării Deciziei nr. 458/2020 a Curții Constituționale referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 25 alin. (2) din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății. Art. 25 alin (2) din Legea nr. 95/2006 prevede că *măsurile privind prevenirea și gestionarea situațiilor de urgență generate de epidemii, precum și bolile transmisibile pentru care declararea, tratamentul sau internarea sunt obligatorii se stabilesc prin ordin al ministrului sănătății*. Excepția a fost ridicată de către Avocatul Poporului, acesta invocând cunoscutul art. 53 al Constituției care statuează că restrângerea drepturilor și libertăților persoanei se poate dispune numai prin lege.

La ridicarea excepției s-a ținut seama de neconstituționalitatea restrângerii drepturilor și libertăților persoanei printr-un act administrativ emis de un organ administrativ, și anume ministrul sănătății. Astfel, măsurile de carantină, izolare, carantină obligatorie în contextul pandemiei sunt considerate a fi restrângeri care vizează drepturi fundamentale și anume dreptul la libertate individuală și dreptul la viață privată. Așadar, aceste măsuri restrictive (carantina, izolarea obligatorie) dispuse printr-un act administrativ prezintă un viciu de constituționalitate atât timp cât ele nu sunt reglementate de o lege.

Răspunsul Curții Constituționale a fost din nou disputat, aducând atât valuri de contestații, cât și de aprecieri. Curtea a decis în sensul restrângerii drepturilor și libertăților doar prin lege, nu și prin act administrativ. Astfel, art. 25 alin. (2) din Legea nr. 95/2006 a fost declarat neconstituțional, deciziile Curții fiind obligatorii de la momentul publicării lor în Monitorul Oficial. Considerentele Curții au fost consistente și au evidențiat instituirea unor măsuri energice și corespunzătoare în contextul pandemiei, iar măsurile impuse precum izolarea obligatorie sau carantina reprezintă restrângeri ale exercițiului drepturilor și libertăților persoanei.⁶ A existat și opinia separată conform căreia art. 25 alin. (2) din Legea nr. 95/2006 este constituțional atât timp cât însăși legea este cea care conferă ministrului sănătății posibilitatea de a stabili restrângeri ale unor drepturi fundamentale, restrângeri enumerate exhaustiv și explicit - declararea, tratamentul sau internarea obligatorie.

⁶ Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 458/2020, în M. Of., Partea I, nr. 581 din 2 iulie 2020, parag. 73.

V. Concluzii

Pe lângă clarificările sau controversele aduse de deciziile Curții Constituționale în această perioadă, un lucru rămâne destul de clar: în acest moment instanțele din România au început să admită plângerile contravenționale împotriva sancțiunilor aplicate în perioada stării de urgență. Motivul admiterii acestor plângeri este cvasi-unanim, întemeiat pe decizia CCR nr. 152/2020 care a lăsat fără o bază legală aceste sancțiuni. Or, trăsătura legalității este una esențială oricărei sancțiuni, inclusiv celor contravenționale.

Totuși, dincolo de problema legalității se ridică și problema moralității unor astfel de hotărâri de anulare a sancțiunilor contravenționale. Cu siguranță, unele dintre aceste sancțiuni au fost întemeiate pe starea de pericol produsă de contravenienți față de siguranța și sănătatea publică, iar aplicarea lor a avut ca efect atât revizuirea comportamentului contravenientului cât și a celor care ar fi putut comite în viitor fapte de aceeași natură. Într-o atare situație vor apărea voci care vor susține că deși este legală anularea sancțiunilor, aceasta nu este etică întrucât încurajează un comportament antisocial.

Față de aceste critici este important să arătăm că ideea unui stat de drept are la bază tocmai această aplicare nediscriminatorie a legii (noțiune care într-un sens foarte larg include și deciziile Curții Constituționale) și existența unor mecanisme și proceduri care pot apăra persoanele de arbitrarul aplicării unei sancțiuni nelegale. Așadar, pentru o societate care se bazează pe principiile statului de drept este mai important ca aceste proceduri să funcționeze pe termen lung, decât menținerea unor sancțiuni întemeiate, dar nelegale.

Practic, trebuie să înțelegem că deși situația generată de răspândirea virusului SARS-CoV-2 este una foarte gravă, orice limitare ori suprimare a drepturilor fundamentale trebuie să fie una legală, iar legea pe care se fundamentează acestea trebuie să fie previzibilă și accesibilă. Curtea Constituțională a arătat în mod repetat tocmai acest lucru prin jurisprudența sa.

Cu siguranță că aceste controverse vor continua și în viitor, mai ales că planează în mod constant incertitudinea asupra evoluției situației epidemiologice la nivel național. Din punct de vedere juridic, deciziile Curții Constituționale din această perioadă sunt printre cele mai cunoscute în rândul societății și în același timp sunt cele care au ridicat cele mai multe dezbateri.

Andra-Atena NIȚU, Andreea-Veronica NIȚU

Multitudinea de acte normative emise în timpul prezentei pandemii a fost covârșitoare, ritmul alert în care trebuiau adoptate îngreunând procesul legislativ. Prezenta analiză asupra textelor de lege realizată nu se vrea a fi una exhaustivă, lăsând loc de interpretări și discuții.