

Prof. Corneliu-Liviu POPESCU

Restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale prin decretele instituind sau prelungind starea de urgență sau de asediu și prin ordonanțele militare

Restriction of the exercise of fundamental rights and freedoms through decrees establishing or prolonging the state of emergency or siege and through military ordinances

Cuvinte cheie

Stare de asediu. Stare de urgență. Restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale. Lege. Decret al Președintelui României. Ordonanță militară.

Key words

State of siege. State of emergency. Restriction of exercise of fundamental rights and freedoms. Law (Act). Decree of President of Romania. Military ordinance.

Rezumat

Constituția României permite restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale numai prin lege. Decretele Președintelui României de instituire sau de prelungire a stării de urgență sau a stării de asediu și ordonanțele militare emise în timpul acestor stări sunt acte administrative, deci au forță juridică inferioară legii. În punerea în executare a legii privind regimul juridic al stării de asediu și al stării de urgență, care conține cadrul juridic general al restrângerii exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale, decretele și ordonanțele militare pot decide ce drepturi și libertăți și în ce limite pot forma obiectul restrângerii.

Abstract

The Romanian Constitution authorizes the restriction of the exercise of fundamental rights and freedoms only by law. The decrees of the President of Romania establishing or prolonging the state of emergency or the state of siege and the military ordinances issued during these states represent administrative acts, in addition, their legal force is inferior to that of the law. In implementing the

law on the legal regime of the state of siege and the state of emergency, which contains the general legal framework for restricting the exercise of fundamental rights and freedoms, decrees and military ordinances may decide which rights and freedoms and to what extent they may be subject to restriction.

1. Constituția României, republicată în anul 2003¹, reglementează instituția juridică a restrângerii exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale în art. 53, "*Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*".

2. Sub aspectul aplicabilității *ratione materiae* a acestui text, Curtea Constituțională a statuat, prin Decizia nr. 1189/06.11.2008², că el are în vedere exclusiv drepturile și libertățile fundamentale, adică drepturile și libertățile consacrate constituțional, iar nu toate drepturile de care se bucură un subiect de drept.

Altfel spus, numai drepturilor și libertăților consacrate de Constituție li se aplică regimul de protecție consacrat de art. 53 din Constituție. *A contrario*, drepturile consacrate prin legislația infra-constituțională pot fi supuse unor limitări fără respectarea garanțiilor constituționale aplicabile restrângerii exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale.

3. Între condițiile cumulative de validitate impuse de art. 53 alin. (1) din Constituție se cere ca restrângerea exercițiului drepturilor sau libertăților să se facă numai prin lege: "*Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege [...]*".

În jurisprudența constituțională s-a reținut expres că este vorba de lege *stricto sensu*, ca act juridic al Parlamentului, iar nu de lege *lato sensu*, adică de orice act normativ. Astfel, Decizia Curții Constituționale nr. 80/16.02.2014³ arată extrem de clar că: "*[...] potrivit jurisprudenței sale constante, Curtea Constituțională a statuat că restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți nu se poate realiza decât prin lege, ca act juridic adoptat de Parlament [...]*".

4. Este necesar a se stabili dacă exercițiul drepturilor și libertăților fundamentale poate fi restrâns și prin ordonanță a Guvernului.

Dacă în art. 53 alin. (1) din Constituție cuvântul "*lege*" este folosit în sensul său restrâns, de act juridic al Parlamentului, totuși sintagma "*numai prin lege*" din acest text constituțional nu împiedică, în sine, intervenția ordonanțelor Guvernului.

Acest text constituțional, interpretat izolat, permite restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale fie prin lege, fie prin alt act juridic cu forță egală cu a legii, adică prin ordonanță.

5. Astfel, conform Constituției, actele normative imediat infra-constituționale, ca acte de reglementare primară situate imediat sub Constituție, sunt legile și ordonanțele Guvernului⁴.

Art. 61 ("*Rolul și structura*") alin. (1) din Constituție dispune că Parlamentul este "*unica autoritate legiuitoare a țării*". Fiind acte care conțin norme de reglementare primară, imediat infra-constituționale, legile sunt supuse controlului de constituționalitate exercitat de Curtea Constituțională, în temeiul art. 146 ("*Atribuții*") lit. a) și d) din Constituție.

În egală măsură, și Guvernul poate să legifereze, adică să adopte acte de reglementare primară, imediat infra-constituționale, care sunt ordonanțele (simple sau de urgență), dar nu ca o putere proprie, ci doar ca o putere delegată, în conformitate cu art. 115 din Constituție, "*Delegarea legislativă*". În situații normale delegarea legislativă o dă Parlamentul, prin legea de abilitare, pentru adoptarea de ordonanțe simple, în timp ce în cazuri excepționale însăși Constituția abilitază Guvernul să adopte ordonanțe de urgență, dar care intră în vigoare numai sub condiția depunerii lor la Parlament pentru dezbatere și aprobare. Ordonanțele Guvernului, fiind emise în baza delegării legislative, sunt acte cu putere de lege, au forță juridică egală cu a legii și sunt imediat infra-constituționale, fiind supuse controlului de constituționalitate potrivit art. 146 lit. d) din Constituție. Ele nu sunt, deci, acte administrative, de esența actului administrativ fiind subordonarea față de lege (iar nu egalitatea de forță juridică), verificată pe calea controlului de legalitate în contenciosul administrativ.

6. Sintagma "*numai prin lege*" (cu sensul său strict, de act juridic al Parlamentului, stabilit de Curtea Constituțională) se regăsește nu doar în art. 53 alin. (1) din Constituție (permițând restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale "*numai prin lege*"), ci și în art. 139 ("*Impozite, taxe și alte contribuții*") alin. (1) din Constituție, conform căruia impozitele, taxele și orice alte venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat se stabilesc "*numai prin lege*".

Or, cu referire la această din urmă normă constituțională (care, înainte de revizuirea constituțională din anul 2003, era cuprinsă în fostul art. 138 din forma inițială a Constituției), Curtea Constituțională a statuat, prin Decizia nr. 5/14.07.1992⁵, că interpretarea se face în sensul că este vorba de un "*act ce are forța juridică a legii*", "*pentru a se înlătura posibilitatea proliferării actelor normative de ordin administrativ în această materie*". Jurisdicția constituțională continuă raționamentul, reținând că, prin utilizarea cuvântului "*numai*" se dorește să se "*bareze posibilitatea*" reglementării materiei "*prin acte inferioare, ca forța juridică, legii, cum sunt hotărârile Guvernului, care se emit pentru organizarea executării legilor*", "*nu și prin ordonanțe ale Guvernului*". Instanța de contencios constituțional

a reținut în final că a spune că expresia "*numai*" exclude posibilitatea adoptării de ordonanțe "*echivalează cu a adăuga la Constituție*".

Cum expresia "*numai prin lege*" este aceeași și în art. 53 alin. (1) din Constituție, înseamnă, evident, că și interpretarea ei trebuie să fie aceeași, deci norma constituțională nu împiedică restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale și prin ordonanță a Guvernului, în afară de lege, ca act juridic al Parlamentului.

7. În același timp însă, art. 53 alin. (1) din Constituție nu poate fi interpretat izolat, ci corelat cu art. 115 alin. (4) din Constituție, normă care dispune că "*ordonanțele de urgență [...] nu pot afecta [...] drepturile, libertățile [...] prevăzute de Constituție [...]*".

8. Cu privire la acest text constituțional, jurisdicția constituțională, prin Decizia nr. 1189/06.11.2008⁶, a reținut că nu se interzice ordonanțelor de urgență să intervină în domeniul drepturilor și libertăților fundamentale, ci doar că nu pot să afecteze aceste drepturi și libertăți: "*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*".

Prin aceeași decizie, Curtea Constituțională a lămurit noțiunea de "a afecta": "*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", cu privire la categoria drepturilor electorale [...]*".

Or, restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale, conform art. 53 alin. (3) din Constituție, semnifică afectarea lor, în sensul art. 115 alin. (6)⁷.

De aici rezultă că, interpretând sistematic cele două norme constituționale, prin ordonanță de urgență nu se poate restrânge exercițiul drepturilor și libertăților fundamentale. Acest lucru l-a afirmat explicit Curtea Constituțională în Decizia nr. 80/16.02.2014⁸: "*interpretarea noțiunii de lege din cuprinsul art. 53 a avut menirea de a limita posibilitatea legiuitorului delegat - Guvernul - de a reglementa pe calea ordonanței de urgență în domeniul drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, în sensul restrângerii acestora, contrar prevederilor art. 115 alin. (6) din Constituție*".

9. Interdicția din art. 115 alin. (6), de a afecta drepturile și libertățile constituționale, se referă exclusiv la ordonanțele de urgență, adoptate direct în baza Constituției, în situații excepționale, iar nu și la ordonanțele simple, emise de Guvern în baza delegării legislative printr-o lege de abilitare.

Cum normele care conțin limitări, interdicții, decăderi sunt de strictă interpretare și nu pot fi extinse prin analogie, cum acolo unde legiuitorul a dorit să facă distincții și interpretul trebuie să le facă, având în vedere jurisprudența constituțională în sensul posibilității intervenției ordonanței în materiile pentru care Constituția prevede existența ("*numai*" a) legii, rezultă că restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale, potrivit art. 53 alin. (1) din Constituție, se poate face atât prin lege, cât și prin ordonanță simplă a Guvernului, dar nu și prin ordonanță de urgență a Guvernului.

Evident, ordonanța simplă poate interveni numai pentru a restrânge exercițiul acelor drepturi și libertăți fundamentale dezvoltate infra-constituțional printr-o lege ordinară, iar nu dezvoltate printr-o lege organică, în această materie rezervată delegarea legislativă și prezența ordonanței simple nefiind permise de art. 115 alin. (1) din Constituție.

10. Tot Curtea Constituțională în jurisprudența sa, și anume în Decizia nr. 872/25.06.2010⁹, a reținut că nu trebuie confundată instituția juridică a restrângerii exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale, prevăzută de art. 53 din Constituție, cu instituția juridică a stării de urgență sau a stării de asediu, care își are sediul în art. 93, "*Măsuri excepționale*".

Tot jurisdicția constituțională a subliniat: "*chiar dacă instituirea stării de urgență sau de asediu poate avea drept consecință restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți, sfera de aplicare a art. 53 nu se circumscrie numai situațiilor prevăzute de art. 93 din Constituție*".

Altfel spus: starea de urgență sau de asediu nu semnifică automat și întotdeauna restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale (deși în principiu este greu de conceput o astfel de stare excepțională fără a se recurge și la măsuri derogatorii de la drepturile omului); invers, nici restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale nu este condiționată de instituirea și existența stării de asediu sau de urgență, putând avea evident loc și în alte situații, cele mai dese fiind cele de normalitate.

Dacă, însă, este instituită starea de urgență sau de asediu și se recurge în timpul ei la restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale, înseamnă că trebuie respectate cumulativ atât normele constituționale privind restrângerea drepturilor și libertăților fundamentale (art. 53), cât și cele vizând starea de urgență sau de asediu (art. 63 - "*Durata mandatului*" - alin. (1), art. 73 - "*Categoriile de legi*" - alin. (3) lit. g), art. 89 - "*Dizolvarea Parlamentului*" - alin. (3), art. 93, art. 152 - "*Limitele revizuirii*" - alin. (3) din Constituție).

11. Prin urmare, în situații ordinare, restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale (constituționale) poate fi făcută prin lege (ca act juridic al Parlamentului) - după caz, ordinară sau organică, în funcție de materia de care

aparține un anumit drept determinat sub aspectul reglementării infra-constituționale - sau prin ordonanță simplă a Guvernului - dacă respectivul/a drept sau libertate constituțional/ă este reglementat/ă infra-constituțional prin lege ordinară.

Pe de altă parte, regimul juridic al stării de urgență sau al stării de asediu se poate reglementa prin lege organică sau, în caz de urgență a reglementării, prin ordonanță de urgență.

În caz de suprapunere a celor două instituții juridice, art. 53 alin. (1), art. 73 alin. (3) lit. g) și art. 115 alin. (6) din Constituție se aplică în mod cumulativ, deci restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale, ca parte a regimului juridic al stării de urgență, se poate face numai prin lege organică (iar nu și prin lege ordinară ori prin ordonanță simplă, deoarece nu permite art. 73 alin. (3) lit. g) din Constituție, și nici prin ordonanță de urgență, deoarece se opune art. 115 alin. (6) din Constituție¹⁰).

Dimpotrivă, în afara zonei de suprapunere a celor două instituții juridice, restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale în perioade normale se poate face și prin ordonanță simplă a Guvernului, iar stabilirea regimului juridic al stării de urgență sau de asediu, sub alte aspecte decât restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale, poate avea loc și prin ordonanță de urgență.

12. Întrebarea la care ne-am propus să răspundem este dacă exercitarea drepturilor și a libertăților constituționale poate fi restrânsă prin decretul Președintelui României de instituire (sau de prelungire) a stării de urgență sau a stării de asediu ori prin ordonanțele militare emise în timpul stării de urgență sau de asediu.

13. Fără să ne propunem să dezvoltăm acum și aici subiectul, o lectură cu un nivel minim de instruire și de bună-credință a Constituției arată imediat că decretul Președintelui României de instituire a stării de urgență sau a stării de asediu nu are forță de lege, ci este infra-legislativ, deci este act administrativ.

Așa cum am arătat, conform art. 61 alin. (1) și art. 115 din Constituție, singurele autorități constituționale care pot să legifereze, adică să adopte acte de reglementare primară, imediat inferioare Constituției, sunt Parlamentul, ca unică autoritate legiuitoare a țării, și Guvernul, care dispune de o putere legislativă delegată.

Concluzia este valabilă atât în timp de normalitate, cât și în situații excepționale (oricare dintre cele patru stări excepționale enumerate expres și limitativ de Constituție: starea de război, starea de mobilizare totală sau parțială, starea de asediu și starea de urgență). Existența unei situații excepționale nu îl transformă în niciun fel pe Președintele României în organ legiuitor. Dimpotrivă, în timpul unor astfel de stări Parlamentul trebuie să funcționeze neîntrerupt, dacă i se

termină mandatul acesta se prelungește, el nu poate fi dizolvat, iar Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență.

Dacă decretul Președintelui României de instituire a stării de urgență sau a stării de asediu ar avea forță juridică egală cu a legii, ar fi absurd ca prin art. 93 alin. (1) din Constituție să se impună ca Parlamentul să încuviințeze măsura luată prin decret, în condițiile în care Parlamentul își exercită această atribuție prin hotărâre, care este un act juridic inferior legii. Ar fi lipsit de orice logică juridică să se ceară constituțional ca măsura instituită prin decretul care ar avea forță de lege să fie încuviințată printr-un act cu forță juridică inferioară legii.

Tot *ad absurdum*, dacă am admite că decretul Președintelui României de instituire sau de prelungire a stării de urgență sau de asediu ar avea forță juridică egală cu a legii, deci ar fi act de reglementare primară, imediat infra-constituțional, el nu ar putea fi supus controlului de legalitate (care poate viza doar acte infra-legislative), ci exclusiv controlului de constituționalitate. Or, cum Curtea Constituțională este o jurisdicție de atribuție, specială și specializată, având atribuțiile expres și limitativ enumerate în Constituție și în legi organice, iar între acestea nu se regăsește controlul constituționalității decretelor Președintelui României, înseamnă că un astfel de decret, dacă ar avea forță de lege, ar scăpa absolut oricărui control de validitate exercitat de vreo jurisdicție. Președintele României ar putea decide discreționar orice, fără niciun control jurisdicțional (nici din partea Curții Constituționale, care nu are o astfel de atribuție, nici din partea instanțelor judecătorești, care nu ar fi posibil în ipoteza în care decretul ar avea forță de lege), deci în fapt decretul ar fi chiar supra-constituțional (poate să încalce Constituția fără să poată fi controlat și invalidat de vreo jurisdicție), ceea ce este contrar statului de drept și democratic proclamat de art. 1 ("*Statul român*") alin. (3) din Constituție.

Dacă Președintele României legiferează în timpul unei situații excepționale, uzurpând puterea proprie a Parlamentului ori puterea delegată a Guvernului, el comite o faptă de încălcare gravă a Constituției și o lovitură de stat.

În realitate, conform art. 93 alin. (1) din Constituție, Președintele României, prin decret, doar "*instituie*" starea de urgență, măsură care apoi trebuie "*încuviințată*" de Parlament. Textul coexistă perfect logic atât cu art. 73 lin. (3) lit. g), conform căruia regimul juridic al stării de urgență și cel al stării de asediu se reglementează prin lege organică, precum și cu art. 53 alin. (1), care condiționează validitatea constituțională a restrângerii exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale de realizarea ei prin lege.

A minori, ordonanțele militare, emise în timpul stării de urgență sau al stării de asediu, de ministrul afacerilor interne, respectiv de ministrul apărării naționale, sau de funcționari publici civili sau militari subordonați acestora, nu sunt altceva decât acte subordonate legii, deci acte administrative.

14. În opinia noastră, chiar dacă decretul, respectiv ordonanța militară sunt doar acte administrative, deci au o forță juridică infra-legislativă, răspunsul la întrebarea dacă prin ele se poate decide restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale nu poate fi decât afirmativ, fără ca aceasta să semnifice nicio urmă de contradicție cu afirmația anterioară, privind condiția constituțională a restrângerii exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale, în caz de stare de urgență sau de asediu, numai prin lege organică.

Este nevoie a se face doar o distincție absolut necesară între restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale la nivel general, abstract, și aceeași măsură cu caracter concret, determinat, respectiv între norme direct aplicabile și norme de abilitare.

15. Legea are un caracter general și impersonal, ea nu este individuală. În mod constant, Curtea Constituțională a declarat neconstituționale legi care, în substanță, erau simple acte individuale, îmbrăcate în haina legii, iar nu acte de reglementare primară.

Prin urmare, în principiu, legea stabilește doar cadrul juridic al restrângerii exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale, fără să decidă în concret acest lucru într-un caz determinat.

Astfel, legea stabilește în ce condiții o persoană poate fi arestată preventiv sau domiciliul ei poate fi percheziționat sau convorbirile telefonice îi pot fi interceptate (limitări ale libertății individuale, ale dreptului la respectarea domiciliului sau ale dreptului la respectarea corespondenței), dar în concret, cu privire la o anumită persoană determinată, limitarea nu este decisă de lege, ci de un judecător, pe baza legii.

Legea stabilește în ce condiții se poate decide o expropriere pentru cauză de utilitate publică (limitare a dreptului la respectarea bunurilor), dar o expropriere concretă se hotărăște de autoritățile administrative, potrivit legii, iar eventuala nerespectare a legii se analizează de o instanță judecătorească.

O limitare a unui drept sau a unei libertăți fundamentale poate fi făcută, în temeiul legii, și printr-un act administrativ care să se refere la o categorie generală de destinatari, deci printr-o normă juridică (generală, impersonală, repetabilă) inclusă într-un act administrativ, spre exemplu o hotărâre a unei autorități locale de interzicere a circulației autovehiculelor pe o anumită stradă, amplasând semnele de circulație corespunzătoare, care va fi o limitare a libertății de circulație decisă în temeiul legii.

Evident, în cazuri rare, legea poate să limiteze ea direct un drept sau o libertate fundamentală unei categorii generice de persoane, printr-o interdicție specifică, fără a fi neapărat nevoie de un act individual (administrativ sau judiciar) de aplicare concretă. Spre exemplu, o lege impunând serviciul militar obligatoriu numai bărbaților (discriminare din perspectiva interzicerii muncii obligatorii), o lege

interzicând căsătoria persoanelor de același sex (dacă ar exista un drept fundamental la căsătorie pentru persoanele de același sex) sau o lege interzicând drepturile electorale persoanelor condamnate penal (limitare a drepturilor electorale).

16. Din această perspectivă, singura corectă în opinia noastră, problema se simplifică până la rezolvare.

Decretul Președintelui României, act infra-legislativ, instituie starea de urgență sau de asediu, conform Constituției și conform legii organice speciale, această lege organică reglementând regimul juridic al stării de urgență sau de asediu, inclusiv în ceea ce privește restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale.

Evident însă, legea organică privind regimul stării de urgență și al stării de asediu conține norme generale (inclusiv sub aspectul restrângerii exercițiului drepturilor și libertăților constituționale), aplicabile deci în general în caz de instituire a stării de urgență sau a stării de asediu și pe durata acesteia, dar nu aplicabile direct și imediat într-o stare de urgență sau de asediu determinată.

Nicio stare extraordinară nu seamănă cu alta, chiar dacă juridic intră în aceeași categorie juridică (fie stare de urgență, fie stare de asediu). Spre exemplu, starea de urgență poate fi instituită din motive sociale (nesupunere civică violentă, revolte) sau naturale (cutremur, inundații catastrofale, pandemie). Nu toate, nu aceleași și nu în aceeași măsură vor fi drepturile și libertățile fundamentale care să necesite o restrângere a exercițiului lor în cazul unei stări de urgență declarate pentru motive atât de diferite. În funcție de situația extraordinară care trebuie rezolvată pentru întoarcerea la normalitate, vor fi diferite drepturile și libertățile constituționale care necesită restrângerea exercițiului lor, iar nivelul de restrângere va fi și el diferit. Numai astfel se respectă cerința constituțională a proporționalității.

Așa fiind, ar fi illogic ca decretul Președintelui României doar să instituie starea de urgență sau de asediu, iar apoi absolut toate drepturile și libertățile constituționale despre care legea organică privind regimul stării de urgență sau al stării de asediu permite restrângerea exercițiului lor să fie restrânse, iar restrângerea să fie la un nivel maxim. Dimpotrivă, decretul de instituire a stării de urgență trebuie să prevadă concret ce drepturi și libertăți fundamentale, dintre cele pentru care legea organică privind regimul stării de urgență și al stării de asediu permite restrângerea exercițiului lor, vor fi supuse restrângerii și în ce limite.

În acest mod, decretul Președintelui României de instituire a stării de urgență sau a stării de asediu decide ce drepturi și libertăți fundamentale vor suferi restrângeri în exercițiul lor și în ce limite, dar cu stricta respectare a legii organice privind regimul stării de urgență și al stării de asediu.

Altfel spus, în ceea ce privește restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale, în principiu legea organică privind regimul stării de

urgență și al stării de asediu nu conține norme de imediată aplicare, în sensul că respectivele norme nu devin imediat aplicabile prin simpla instituire a stării de urgență sau a stării de asediu. Dacă ar fi așa, prin simpla intrare în vigoare a decretului privind instituirea stării de urgență sau a stării de asediu absolut toate drepturile și libertățile indicate în legea organică privind regimul stării de urgență și al stării de asediu ar fi restrânse sub aspectul exercitării lor și restrângerea ar fi la limita maximă, pe toată durata stării de urgență sau de asediu. Numai extrem de puține norme de o asemenea natură pot fi direct și imediat aplicabile (spre exemplu, dacă legea organică ar prevedea că, în 24 de ore de la instituirea stării de urgență sau de asediu, toate persoanele proprietare ale unei arme de foc sunt obligate să le predea poliției pe toată durata stării de urgență sau de asediu, o asemenea normă direct și imediat aplicabilă, fără condiționări, ar fi ea cea care ar restrânge exercițiul dreptului de proprietate). Pentru a putea adapta reacția la nevoile concrete, deci pentru respectarea principiului constituțional al proporționalității, imensa majoritate a normelor din legea organică a regimului stării de urgență și de asediu privind restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților constituționale nu sunt de aplicare directă și imediată, ci sunt condiționate de decizia privind aplicabilitatea lor, conținută în decretul Președintelui României de instituire a stării de urgență sau de asediu.

În schimb, evident, decretul nu va putea nici să prevadă restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale pentru care legea organică în materie nu conține o asemenea posibilitate, nici - pentru acele drepturi și libertăți constituționale pentru care restrângerea este permisă de legea organică specială - restrângeri mai severe sau în alte forme decât cele permise de respectiva lege organică, pentru că în acest caz Președintele României s-ar transforma în legiuitor, ar reglementa el însuși prin decret regimul stării de urgență sau al stării de asediu și ar uzurpa astfel puterea Parlamentului.

17. În aceeași logică, și ordonanțele militare emise în timpul stării de urgență sau al stării de asediu pot restrânge exercițiul drepturilor și libertăților fundamentale.

Decretul Președintelui României de instituire a stării de urgență sau de asediu stabilește, în limitele legii organice privind regimul stării de urgență și al stării de asediu, lista drepturilor și libertăților fundamentale al căror exercițiu poate fi restrâns, precum și formele și limitele restrângerii.

Unele din prevederile decretului sunt direct și imediat aplicabile, adică stabilesc ele însele care dintre drepturile și libertățile fundamentale figurând în legea organică privind regimul stării de urgență și regimul stării de asediu sunt restrânse în exercițiul lor și sub ce forme și în ce limite. Spre exemplu, prin decretul de instituire a stării de urgență sau de asediu se poate decide, dacă legea organică privind regimul stării de urgență și de asediu o permite, închiderea școlilor în toată

țara și pe toată durata stării de urgență sau de asediu, ca o limitare, prin decret, printr-o normă direct și imediat aplicabilă, a dreptului la învățătură. Așa fiind, restrângerea concretă a exercițiului dreptului la învățătură nu se face prin legea organică a regimului stării de urgență și de asediu, ci, în temeiul acestei legi organice, prin decretul Președintelui României de instituire a stării de urgență sau a stării de asediu.

În funcție însă de situația concretă din perioada stării de urgență sau de asediu (evoluția în timp, situația concretă în spațiu etc.), este nevoie și de modulări concrete, care nu puteau fi prevăzute decât într-un cadru general prin decretul de instituire a stării de urgență sau a stării de asediu. Altfel spus, însuși decretul de instituire a stării de urgență sau de asediu poate conține, pe lângă norme direct și imediat aplicabile privind restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți fundamentale, și norme condiționale, care abilitază emitentul ordonanțelor militare să decidă el în concret restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți constituționale, dacă și în ce măsură este cazul. Și aceasta este o expresie a cerinței constituționale de proporționalitate a restrângerii exercițiului drepturilor și libertăților constituționale.

În consecință, adaptarea concretă a restrângerii exercițiului drepturilor și libertăților constituționale poate fi făcută fără probleme prin ordonanțe militare, dar cu o dublă condiționare: acestea trebuie să respecte atât legea organică privind regimul stării de urgență sau de asediu, cât și decretul de instituire a stării de urgență sau de asediu.

Spre exemplu, dacă legea organică privind regimul stării de urgență și regimul stării de asediu permite acest lucru, decretul de instituire a stării de urgență sau de asediu îl poate abilita pe ministrul afacerilor interne (în caz de stare de urgență) sau pe ministrul apărării naționale (în caz de stare de asediu) să suspende zborurile comerciale regulate pe anumite destinații și pentru anumite perioade de timp, pe durata stării de urgență sau de asediu, ceea ce reprezintă o restrângere a exercițiului libertății de circulație. Restrângerea exercițiului libertății de circulație nu se face, în concret, nici prin legea organică privind regimul stării de urgență și al stării de asediu (care, în exemplul nostru ipotetic, doar permite acest lucru, dar nu conține o normă de aplicabilitate directă și imediată, în sensul că nu în mod automat, imediat ce este proclamată starea de urgență sau de asediu, indiferent de motiv, toate zborurile sunt anulate pe toate destinațiile), nici măcar prin decretul de instituire a stării de urgență sau de asediu (care, tot în exemplul nostru ipotetic, nu conține nici el o normă direct și imediat aplicabilă, ci doar una condițională, de abilitare), ci prin chiar ordonanța militară (emitentul acesteia decizând în concret dacă va suspenda sau nu zborurile, pe ce durată și pe ce destinații, putând să nu decidă niciodată restrângerea exercițiului libertății de circulație dacă situația nu o impune).

18. În concluzie, în opinia noastră, este perfect constituțională restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale (constituționale) prin decretul Președintelui României de instituire a stării de urgență sau a stării de asediu, dar cu condiția respectării legii organice privind regimul stării de urgență și al stării de asediu (măsura să vizeze numai acele drepturi și libertăți constituționale ce pot fi restrânse conform acestei legi organice și numai în limitele permise de aceasta, prin acele norme care nu sunt direct și imediat aplicabile, ci sunt condiționale), precum și prin ordonanțe militare, în cazul acestora numai cu respectarea strictă atât a legii organice privind regimul stării de urgență și al stării de asediu, cât și a decretului de instituire a stării de urgență sau a stării de asediu (prin acele norme de abilitare).

17.04.2020

¹ Republicată în *Monitorul Oficial al României*, partea I, nr. 767/31.10.2003.

² Curtea Constituțională, Decizia nr. 1189/06.11.2008 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 32 alin. (1) și (2) din Legea nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în *Monitorul Oficial al României*, partea I, nr. 787/25.11.2008.

³ Curtea Constituțională, Decizia nr. 80/16.02.2014 asupra propunerii legislative privind revizuirea Constituției României, publicată în *Monitorul Oficial al României*, partea I, nr. 246/07.04.2014.

⁴ Pentru a nu complica discuția, ometem voluntar din analiză atât Regulamentele Parlamentului și fiecărei Camere (care sunt tot acte de reglementare primară, imediat infra-constituționale, în materii ce țin de autonomia Parlamentului și de autonomia fiecărei Camere, așa încât reglementarea nu se putea face prin lege, care ar fi presupus și posibila intervenție a Guvernului, prin inițiativa legislativă, precum și a Președintelui României, prin cererea de reexaminare și prin promulgare, cu consecința afectării autonomiei reglementare a Parlamentului, respectiv ar fi presupus implicarea ambelor Camere în adoptarea legii, ceea ce ar fi afectat autonomia reglementară a fiecărei Camere), cât și tratatele internaționale pentru care statul român și-a exprimat prin lege sau ordonanță a Guvernului voința juridică de a deveni Parte (este de principiu că, dacă un tratat internațional se bucură de aplicabilitate directă în ordinea juridică internă, el are, în dreptul intern, în absența unei norme exprese contrare, o forță juridică egală cu aceea a actului de drept intern prin care statul și-a exprimat voința juridică de a deveni Parte la respectivul tratat)..

⁵ Curtea Constituțională, Decizia nr. 5/14.07.1992 cu privire la constituționalitatea Legii privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe și autorizarea contractării și garantării unor credite externe, publicată în *Monitorul Oficial al României*, partea I, nr. 173/22.07.1992

⁶ *Supracit.*

⁷ Nu ne propunem să analizăm aici ipoteza complexă în care restrângerea exercițiului unui drept

este făcută pentru a proteja alt drept, așa încât una și aceeași normă "afectează" un drept, dar are consecințe pozitive pentru alt drept. În opinia noastră, nici în acest caz intervenția ordonanței de urgență a Guvernului nu este permisă, pentru că oricum există o "afectare" a unui drept (chiar dacă ea este dublată de consecințe pozitive asupra altui drept), plus că trebuie prevenită fraudarea la lege (în concret, la Constituție), în sensul că ar fi simplu pentru Guvern să pretexeze că a decis să "afecteze" un drept pentru a proteja mai bine alt drept.

⁸ *Supracit.*

⁹ Curtea Constituțională, Decizia nr. 872/25.06.2010 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind unele măsuri necesare în vederea restabilirii echilibrului bugetar, publicată în *Monitorul Oficial al României*, partea I, nr. 433/28.06.2010.

¹⁰ Trebuie precizat că acele norme 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. 22/21.01.1999, anterioare intrării în vigoare a revizuirii constituționale din anul 2003, sunt constituționale potrivit principiului *tempus regit actum*, întrucât interdicția constituțională ca ordonanțele de urgență să afecteze drepturile și libertățile constituționale a fost înscrisă în Constituție abia cu ocazia revizuirii din anul 2003 și nu se poate aplica retroactiv.