

12 mai 2020

COVID-19 Știri Legislative



În acest număr:

1. Cine legiferează în starea de urgență?

Cine legiferează în starea de urgență?

Prin prezentul material aducem în discuție care este autoritatea care ar trebui să legifereze în cadrul stării de urgență declarate pe teritoriul României, în special în situația în care legislația vizează restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale prevăzute de Constituție sau modificarea ori suspendarea cadrului legislativ existent. Întrebarea de a ști cui aparține puterea de a legifera în astfel de situații de excepție este foarte importantă la nivel principal.

1. Practica

Pentru reglementarea stării de urgență s-au emis două decrete prezidențiale, nr. 195/2020 și 240/2020, în vigoare de la 16 martie, respectiv 15 aprilie 2020. Prin aceste două decrete s-au restrâns anumite drepturi fundamentale, respectiv (a) libera circulație; b) dreptul la viață intimă, familială și privată; c) inviolabilitatea domiciliului; d) dreptul la învățătură; e) libertatea întrunirilor; f) dreptul de proprietate privată; g) dreptul la grevă; h) libertatea economică și s-au adoptat o serie de așa-numite măsuri de primă urgență cu aplicabilitate directă. Printre acestea se numără: achiziționarea directă de bunuri de către autoritățile publice, suspendarea din funcțiile de conducere a unor funcționari publici, neînceperea cursului prescripțiilor și termenelor de decădere, suspendarea prescripțiilor și termenelor de decădere, suspendarea de plin drept a cauzelor civile și penale, întreruperea termenelor de exercitare a căilor de atac etc.

Curtea Constituțională, în decizia sa din [6 mai 2020](#), constată că aceste măsuri constituie în mod expres sau implicit, derogări de la legislația în vigoare la momentul instituirii stării de urgență.

2. Teoria

Starea de urgență se instituie conform art. 93 din Constituție și art. 14 din OUG 1/1999 cu privire la regimul stării de urgență, de către Președintele țării. Acesta are obligația de a solicita Parlamentului încuviințarea măsurii în termen de 5 zile de la luarea acesteia. Parlamentul, dacă nu este în sesiune, se convoacă de drept în cel mult 48 de ore de la instituirea stării de urgență și funcționează pe durata acesteia.

Președintele însă nu are atribuții legislative propriu-zise, iar Parlamentul este și rămâne singura autoritate legiuitoare. În condiții stricte și sub controlul Parlamentului, Guvernul poate adopta acte normative de nivel primar prin ordonanțe simple sau de urgență.

3. Miza practică

Mulți dintre oamenii de știință, activiști și politicieni ne-au anunțat că, de ceva vreme, suntem înconjurați de tot felul de amenințări cu catastrofe de proporții ucigătoare: ar exista deja o *stare de urgență climatică*, recifele de corali mor, suntem în mijlocul *celeia de-a șasea extincții în masă* a vieții de pe Terra, dar și al *altor amenințări* existențiale, precum ascensiunea inteligenței artificiale, războiul nuclear, erupții vulcanice catastrofale, migrații la scară imensă. Asta fără a pune la socoteală tot felul de febre porcine și aviare care, în viziunea experților, necesită nici mai mult nici mai puțin decât sacrificarea *en masse* a sute de mii sau milioane de animale, de altfel sănătoase. Confrunțați cu toate aceste riscuri, pare că accelerăm spre un regim al stării de urgență permanentă sau cel puțin repetabilă cu o frecvență banală. Precedentul care se creează acum din punct de vedere legislativ este, prin urmare, esențial pentru direcția viitoare a societății.

4. Limitarea drepturilor fundamentale are caracter excepțional

Cele mai importante drepturi pe care le dețin cetățenii români sunt recunoscute prin Constituție. Ele nu pot limitate decât prin lege și numai în măsură proporțională cu amenințarea la care se dorește a se răspunde. Problema proporționalității este una spinoasă, întrucât nu există granițe clare. Ea necesită o analiză de la caz la caz, care de multe ori poate duce la rezultate diferite în funcție de autorul demersului. În teorie însă, ea presupune ca măsurile adoptate să fie adecvate față de scopul practic urmărit și cu necesitatea socială care trebuie rezolvată. De pildă, dacă ne propunem eliminarea accidentelor auto mortale (sau poate reducerea emisiilor de gaze dăunătoare), măsura care în mod sigur ar duce la atingerea acestui scop ar fi limitarea dreptului la liberă circulație (*la liberté d'aller et venir*, după cum frumos spun frații latini) prin suprimarea circulației vehiculelor. Măsura ar fi însă lipsită de proporționalitate deoarece numărul accidentelor poate fi redus și prin alte dispoziții, precum limitarea vitezei, mașini și șosele mai sigure, anumite îmbunătățiri tehnologice etc. Pare o speculație, dar o astfel de măsură a fost adoptată în România de final al anilor 1980, când circulația autoturismelor private era oprită complet pe durata iernii.

În cazul COVID-19, măsurile de limitare a drepturilor constituționale vor fi așadar valide numai dacă ele sunt proporționale cu scopul urmărit. Aici însă apare o dublă problemă. Întâi, nimeni nu știe dacă măsurile de limitare severă a circulației cetățenilor sau de închidere completă a unor ramuri economice erau într-adevăr proporționale. Există cel puțin un stat european democratic (Suedia), dar și altul, încadrabil mai degrabă în tipologia statelor autoritare (Belarus) care au adoptat măsuri legislative mult mai ușoare, fără ca aceasta să fi provocat evoluțiile catastrofale prezise de apologeții disperării sanitare. Un om de știință israelian nota, de altfel, că *analiza sa matematică* demonstrează că răspândirea COVID-19 atinge maximul la 40 de zile și coboară spre zero după circa 70 de zile, indiferent de măsurile luate la nivel guvernamental.

Altă regulă este că măsurile trebuie să fie adecvate față de scopul urmărit. Aici problema este că scopul urmărit de autorități a fost mai degrabă neclar. Să fi fost eliminarea completă a pandemiei și lichidarea virusului Sars-Cov-2? Sau numai o reducere temporară a amplitudinii pandemiei? Ori altceva?

Poate ar fi de amintit și că OUG 1/1999 nu permite instituirea stării de urgență pentru epidemii sau pandemii ori, în general, pentru primejdii de sorginte sanitară, ci pentru: a) existența unor pericole grave actuale sau iminente privind securitatea națională ori funcționarea democrației constituționale; sau b) iminența producerii ori producerea unor calamități care fac necesară prevenirea, limitarea sau înlăturarea, după caz, a urmărilor unor dezastre.

5. Drepturile fundamentale nu pot fi limitate decât prin lege

Se poate pune problema dacă Parlamentul ar avea posibilitatea de a enunța numai măsurile restrictive posibile care ar putea fi luate pe parcursul stării de urgență, urmând ca luarea efectivă a acestora să fie în seama organelor executive. Teoretic, acest mecanism ar fi posibil, dar numai cu respectarea art. 53 din Constituție, ceea ce în fapt va limita drastic o astfel de opțiune. Art. 53 din Constituție permite ca restrângerea drepturilor fundamentale să fie efectuată prin lege. Aceasta nu ar exclude neapărat posibilitatea executivului de a adopta măsuri restrictive, dar pare totuși necesar ca Parlamentul să stabilească cel puțin criteriile practice care trebuie avute în vedere de executiv.

6. Dar este timp să se legifereze?

Există un argument pragmatic puternic care ar justifica deplasarea puterilor legislative către executiv. Starea de urgență presupune, ei bine, urgență, adică nevoia de a reacționa cu iuteală la situații excepționale, iar procedurile parlamentare nu excelează neapărat prin rapiditate. Pe de altă parte, Constituția este clară în sensul că drepturile fundamentale nu pot fi limitate decât prin lege (care este act al Parlamentului; eventual s-ar putea admite emiterea de ordonanțe simple ale Guvernului) și că nu există nicio prevedere care să admită suspendarea sau modificarea unor dispoziții legislative existente prin acte juridice emise de puterea executivă.

Este adevărat că instituirea stării de urgență a fost încuviințată de către Parlament, dar hotărârile adoptate de acesta nu par să ratifice și măsurile detaliate adoptate prin decretul prezidențial. Dimpotrivă, Hotărârea nr. 4/2020 a Parlamentului prevede că, pe durata stării de urgență, restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți se dispune numai prin acte normative cu putere de lege.

7. Efectele deciziei Curții Constituționale din 6 mai 2020

Curtea Constituțională a fost sesizată de [Avocatul Poporului](#) cu excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din OUG 1/1999 cu privire la regimul stării de urgență. Curtea a respins în mare parte excepția, dar a observat că decretele prezidențiale sunt emise *ultra vires*, respectiv cu depășirea atribuțiilor constituționale conferite Președintelui de către Constituție sau de OUG 1/1999. Decretele

Președintelui au caracter administrativ normativ, iar Curtea nu are competență de a se pronunța asupra legalității acestora, așa încât, formal, decretul prezidențial nu sunt (încă) afectate.

Față de constatarea Curții, se deschide totuși calea unor acțiuni în contencios administrativ care să aibă ca obiect anularea decretelor prezidențiale și repararea prejudiciului suferit de persoanele afectate de măsurile de limitare a drepturilor și libertăților fundamentale. Un element esențial care va trebui lămurit de instanțele de contencios administrativ este în ce măsură ele sunt sau nu legate de considerentele deciziei Curții Constituționale cu privire la depășirea atribuțiilor constituționale și legale de către Președinte. În cazul în care decretul vor fi anulate, anularea acestora va produce efecte numai pentru viitor, dar dreptul la repararea prejudiciului rămâne de principiu neafectat.

8. Cum au procedat alte țări

În mod cert, criza COVID-19 a generat provocări majore cu privire la respectarea statului de drept și a drepturilor fundamentale ale cetățenilor. Măsurile adoptate în acest context sunt practic nemaîntâlnite în istoria omenirii. Aproape 4 miliarde de oameni, mai mult de jumătate din populația planetei, au fost obligați să rămână câteva săptămâni la domiciliul propriu, iar ridicarea stării de *lockdown* se va face numai gradual și cu severe limitări.

Nu toate țările în criză au declarat stare de urgență. Anglia a abordat problema la nivel parlamentar, prin adoptarea Coronavirus Act, o lege de 359 de pagini, care însă, interesant, nu conferă guvernului puteri cu privire la *lockdown*. Pe de altă parte, măsurile restrictive asupra libertății de mișcare au fost luate pe baza unui instrument legislativ, adoptat pe baza legii sănătății publice din anul 1984. Măsurile dispuse de guvernul britanic și presupusa lipsa de transparență a acestuia sunt actualmente atacate în instanță. De asemenea, nu s-a declarat în mod formal stare de urgență la nivel național în Germania ori în Canada.

9. Concluzii

În cadrul constituțional actual, măsurile de restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale, precum și modificarea legislației în vigoare, pot fi implementate numai prin acte normative de forță legii adoptate de către Parlament (cu excluderea, în privința drepturilor fundamentale, a ordonanțelor de urgență, conform art. 115 din Constituție). Organele puterii executive pot adopta acte de aplicare a legii, dar nu de modificare ori de suspendare a acesteia. Gestionarea eficientă a stării de urgență poate fi realizată însă numai prin colaborarea loială a tuturor autorităților implicate în procesul de legiferare, iar Parlamentul și Guvernul au datoria de a reacționa în mod eficient pentru adoptarea măsurilor legislative cele mai potrivite.

Ca urmare a deciziei Curții Constituționale din 6 mai 2020, există posibilitatea ca persoanele afectate de măsuri adoptate la nivelul puterii executive, prin care se restrâng drepturile fundamentale sau se modifică legislația primară în vigoare, să introducă plângeri în contencios administrativ pentru anularea actelor administrative relevante și repararea prejudiciului suferit.

cornel.popa@tuca.ro

Editori

Știri Legislative - COVID-19 reprezintă răspunsul nostru în contextul epidemiei de coronavirus din România. Firma noastră a constituit un grup de lucru dedicat gestionării implicațiilor juridice născute în contextul răspândirii COVID-19. Avocați din departamentele de conformare/reglementare, drept societar și comercial, asigurări, dreptul muncii, litigii și arbitraje, insolvență, achiziții publice, protecția datelor cu caracter personal, precum și consultanți specializați în domeniul fiscal și vamal vin în întâmpinarea clienților cu sfaturi și asistență pe subiecte specifice situațiilor de criză economică: restructurări, analiza și (re)negocierea contractelor (inclusiv a celor colective și individuale de muncă), executarea contractelor afectate de forță majoră și impreviziune, deblocarea raporturilor pre-litigioase etc. Pentru a fi la curent cu noutățile în acest domeniu, puteți accesa resursele disponibile la următorul link:

<http://www.tuca.ro/covid-19/>



Cornel Popa
Partner
+4 021 204 88 94
cornel.popa@tuca.ro

TUCA ZBARCEA ASOCIATII

Șos. Nicolae Titulescu nr. 4-8
America House, Aripa de Vest, et. 8
Sector 1, 011141, București, România
T + 4 021 204 88 90
F + 4 021 204 88 99
E office@tuca.ro
www.tuca.ro

Acest material informativ are numai un caracter orientativ. Scopul său nu este de a oferi consultanță juridică cu caracter definitiv, care se va solicita conform fiecărei probleme legale în parte. Pentru detalii și clarificări privind oricare dintre subiectele tratate în Buletinul Legislativ, vă rugăm să contactați avocații sus-menționați.