



ROMÂNIA
Avocatul Poporului
Str. George Vrăca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 2077 / 16 APR 2020

Domnului prof. univ. dr. Valer Dorneanu,

Președintele Curții Constituționale

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE Nr. 6786 / 16. APR. 2020

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, vă transmitem alăturat, excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 9, art. 14 lit. c¹) – f) și art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, cu modificările și completările ulterioare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 22 din 21 ianuarie 1999 și ale 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 268 din data de 31 martie 2020, în ansamblul său.

Vă asigur, domnule președinte, de înalta mea considerație.

Avocatul Poporului,

Renate WEBER



ROMÂNIA
Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată,

Avocatul Poporului formulează prezenta

EXCEPȚIE DE NECONSTITUȚIONALITATE

referitoare la prevederile art. 9, art. 14 lit. c¹) – f) și art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, cu modificările și completările ulterioare, și la 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, în ansamblul său

I. 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, aprobată prin Legea nr. 453/2004 cu modificările și completările ulterioare, 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;

II. Prevederile art. 9 și art. 28 din același act normativ aduc atingere dispozițiilor art. 1 alin. (5) și art. 23 alin. (11) din Constituție;

III. 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 data de 31 martie 2020, este neconstituțională în ansamblul său prin afectarea drepturilor fundamentale cu încălcarea prevederilor art. 115 alin. (6) din Constituție, din perspectiva următoarelor

MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE

I. 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 sau a celui delegat prin modificarea unor legi organice și prin restrângerea efectivă a exercițiului drepturilor omului.

Potrivit dispozițiilor art. 93 alin. (1) din Constituție „*Președintele României instituie, potrivit legii, starea de asediu sau de urgență (...)*”. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională arată 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.

Mai mult, „*legea, în accepțiunea sa restrânsă, este actul juridic al parlamentului, elaborat în conformitate cu Constituția, potrivit unei proceduri prestabilite și care reglementează relațiile sociale cele mai generale și cele mai importante*”¹.

De altfel, legea în temeiul căreia legiuitorul constituant a stabilit că Președintele instituie starea de asediu sau stare 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*². 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 punct de vedere al eficacității lor juridice, în exercitarea atribuțiilor constituționale.**

¹ Muraru I., Tănăsescu E.S., Drept constituțional și instituții politice, Volumul II, Ed. C.H. Beck, București, 2004, p.205

² Op.cit., p.205

Conform normelor constituționale, Președintelui României, având ca funcție de bază cea executivă, i se recunosc, în **materie legislativă**, doar atribuții în privința promulgării legilor (art. 77); are dreptul de a cere, o singură dată, reexaminarea legii; semnează legile în vederea publicării lor în Monitorul Oficial; poate sesiza Curtea Constituțională în legătură cu neconstituționalitatea legilor, potrivit art. 146 lit. a) sau în legătură cu conflicte juridice de natură constituțională, potrivit art. 146 lit. e) din Constituția revizuită, fără ca prin aceasta să îi fie recunoscut atribuția de legiferare.

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. 308/2012).

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. În sensul celor de mai sus, a se vedea Deciziile nr. 68/2017 și nr. 686/2010.

Dar nici macar 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 exercitiul lor, Curtea Constituțională pronunțându-se în acest sens în jurisprudența sa.

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.

De altfel, în literatura de specialitate³ s-a subliniat rolul esențial al Parlamentului în perioada stării de urgență, rol stabilit chiar în cuprinsul art. 93 din Constituție, cu denumirea marginală *„Măsuri excepționale”*, doctrina reținând că *„în cazul în care Parlamentul nu se află în sesiune ordinară, el trebuie să*

³ Muraru I., Tănăsescu E.S. (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p.861.

funcționeze în sesiune extraordinară pe toată durata declarării stării de asediu sau a stării de urgență. Este o măsură care constituie o garanție împotriva oricăror excese sau abuzuri care s-ar face din partea executivului și, totodată, o continuitate în plan legislativ a Parlamentului ca organ de legiferare a țării. Este posibil ca în astfel de momente să fie nevoie de luarea unor măsuri excepționale de restrângere a exercițiului unor drepturi sau libertăți ale cetățenilor, iar acest lucru nu se poate face decât prin lege, conform art. 53 din Constituție”.

Aceasta este ratiunea obligării Parlamentului, prin Constituție, să funcționeze pe toată 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 libertăți cu respectarea art. 53 alin (1) și (2) din Constituție.

Considerăm că norma legală criticată este afectată de un viciu de constituționalitate 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 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 etc.;

În legătură cu restrângerea exercițiului unor drepturi la care face referire art. 14 lit. d) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, trebuie precizat 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. Această concluzie rezultă din coroborarea dispozițiilor art. 61 alin. (1) teza a doua din Constituție, conform cărora "Parlamentul este [...] unica autoritate legiuitoare a țării", cu

prevederile art. 76, 77 și 78, potrivit cărora legea adoptată de Parlament este supusă promulgării de către Președintele României și intră în vigoare la trei zile după publicarea ei în Monitorul Oficial al României, Partea I, dacă în conținutul său nu este prevăzută o altă dată ulterioară. 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. 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. În consecință, întrucât un act juridic normativ, în general, se definește atât prin formă, cât și prin conținut, legea în sens larg, deci cuprinzând și actele asimilate, este rezultatul combinării criteriului formal cu cel material.

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 stării de asediu, dispoziții imperative privind modalitatea concretă de restrângere a drepturilor și libertăților constituționale.

Prin decretul de instituire a stării de urgență, fiind un 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.

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 stării de urgență, precum și a principiilor de separație, echilibru și cooperare loială între autoritățile publice, principii pe care deopotrivă toate autoritățile trebuie să le respecte în exercitarea atribuțiilor lor.

II. Dispozițiile art. 9 și art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 vin în contradicție cu prevederile art. 1 alin. (5) și art. 23 alin. (11) din Constituție.

a) Nesocotirea prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție – Lipsa de accesibilitate, previzibilitate și claritate a normei legale

Prin dispozițiile **art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999**, astfel cum a fost modificat prin **art. I pct. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2020**, s-a reglementat în sensul: „**(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**”.

Din analiza întregului act normativ, astfel cum a fost modificat și completat prin **Ordonanța de urgență nr. 34/2020**, remarcăm faptul că **Guvernul nu a prevăzut vreo faptă contravențională** care să poată fi sancționată, ci s-a limitat să reglementeze, în **Capitolul VII: Sancțiuni**, la **art. 28 alin. (1)**, în mod generic, că „*nerespectarea prevederilor art. 9 constituie contravenție (...)*”. **Art. 9 alin. (1) din Ordonanța de urgență nr. 1/1999**, cuprins în **Capitolul I: Dispoziții generale**, instituie, în sarcina conducătorilor autorităților publice, a celorlalte persoane juridice, precum și persoanelor fizice, obligația de a respecta și de a aplica toate măsurile stabilite în ordonanța de urgență precitată, în actele normative conexe, precum și în ordonanțele militare sau în ordine, specifice stării instituite. Totodată, potrivit **art. 24 lit. e) din aceeași ordonanță**, în conținutul unei ordonanțe militare **nu se pot stabili fapte contravenționale**, însă, printre altele, aceasta poate cuprinde **doar 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**.

De altfel, experiența prezentă demonstrează că, în privința sancțiunilor care ar putea fi aplicate pentru nesocotirea măsurilor dispuse prin ordonanțele militare, emitentul 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, cu modificările și completările ulterioare⁴.

Este de remarcat că, prin formularea generică utilizată la art. 9 (a cărui nerespectare atrage răspunderea contravențională) **fapta contravențională nu este configurată prin lege**, ci prin numeroase acte administrative de aplicare a legii (hotărâri de Guvern, ordonanțe militare, ordine și orice alte acte normative conexe) ale 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 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/inexistenței contravenției.**

În context, trebuie remarcat că, în considerarea stării de urgență instituite, a fost emis un număr considerabil de **acte normative conexe specifice stării de urgență**, care cuprind "măsurii" în domenii variate (sănătate, economie, justiție), obligând atât agenții constatatori, cât și persoanele fizice/juridice să identifice într-un adevărat hățiș legislativ care sunt măsurile (considerate de legiuitorul delegat ca fiind fapte contravenționale) a căror nerespectare atrage răspunderea contravențională.

În considerarea celor de mai sus, apreciem 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, și anume, persoana care ar încălca prevederile art. 9 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999⁵, de a-și stabili conduita de urmat, în lipsa unei descrieri riguroase a unei fapte contravenționale.

Pentru a exemplifica lipsa de predictibilitate în reglementarea unor fapte și sancțiuni contravenționale, ne oprim asupra unui singur act normativ conex stării de

⁴ Art. 27 din Ordonanța de urgență nr. 1/1999, cu modificările și completările ulterioare: „*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*”.

⁵ Art. 9 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, cu modificările și completările ulterioare: „(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*”.

urgență instituite, și anume **Ordinul ministrului sănătății nr. 414/12.03.2020** privind instituirea măsurii de carantină pentru persoanele aflate în situația de urgență de sănătate publică internațională determinată de infecția cu COVID-19 și stabilirea unor măsuri în vederea prevenirii și limitării efectelor epidemiei, conform căruia *„Nerespectarea măsurilor de carantină, respectiv de izolare la domiciliu, precum și furnizarea de informații false autorităților se sancționează conform legilor în vigoare”*.

Aplicarea practică a acestui act normativ conexe stării de urgență instituite presupune stabilirea de către destinatarii normei juridice atât a conduitei de urmat, cât și a sancțiunilor care decurg din nerespectarea măsurilor impuse. În ceea ce privește sancțiunea aplicabilă („conform legilor în vigoare”) pot fi identificate două ipoteze de lucru pentru destinatarii normei juridice, astfel: *i*) nerespectarea măsurilor atrage aplicabilitatea art. 9, art. 27 și art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, modificată și completată, sau *ii*) nerespectarea măsurilor atrage aplicabilitatea art. 30 lit. h) din Hotărârea Guvernului nr. 857/2011 privind stabilirea și sancționarea contravențiilor la normele din domeniul sănătății publice, potrivit căroră *„Constituie contravenții și se sancționează cu amendă de la 5.000 lei la 10.000 lei pentru persoanele fizice, respectiv cu amendă de la 10.000 lei la 30.000 lei pentru persoanele juridice nerespectarea măsurilor speciale instituite în situații epidemiologice deosebite”*.

Observăm, așadar, că prevederile **art. 9 și ale art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, cu modificările și completările ulterioare, impun o obligație generală de a respecta anumite norme**, fără a incrimina o faptă concretă, și **stabilesc sancțiuni contravenționale**, fără a oferi minime criterii obiective în aplicarea acestora în mod diferențiat.

Este evident, că, în acest fel, nu sunt înlăturate elementele subiective sau discreționare ce pot interveni în momentul în care agentul constatator interpretează și aplică normele legale, cuprinse în ordonanțele militare sau în celelalte acte normative. Practic, agentul constatator, trecând prin propriul filtru înțelegerea măsurilor dispuse prin ordonanțele militare, este pus în situația să aprecieze, **în mod discreționar**, dacă o anumită atitudine 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.

În ceea ce privește *accesibilitatea legii*, observăm că, din punct de vedere formal, aceasta are în vedere aducerea la cunoștința publică a actelor normative de rang infraconstituțional și intrarea în vigoare a acestora. Însă, pentru a fi îndeplinită cerința de accesibilitate a legii acest aspect nu este suficient, 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 similare sancțiunilor de drept penal. Curtea 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*).**

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 a limbajului 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 nr. 732/2018 a Curții Constituționale).

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 ș.a. Ca atare, la stabilirea proporționalității sancțiunii cu gradul de pericol social al faptei, agentul constatat care aplică sancțiunea trebuie să aibă în vedere atât criteriile enunțate, precum și alte criterii speciale, dacă este cazul.

Date fiind coordonatele constituționale invocate și având în vedere importanța domeniului legiferat – stabilirea unor fapte de natură contravențională, precum și sancționarea acestora – considerăm că se impune o reglementare previzibilă, accesibilă și clară a faptelor de natură contravențională, dar și a sancțiunilor aferente.

b) Încălcarea prevederilor art. 23 alin. (11) din Constituție, prin răsturnarea sarcinii probei

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 prezumția de care se bucură. 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 [...] instanțele de judecată nu pot face aplicarea strictă a regulii onus probandi incumbit actori, ci, din contră, chiar ele trebuie să manifeste un rol activ pentru aflarea adevărului din moment ce contravenția intră sub incidența art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Prin urmare, nu se poate susține răsturnarea sarcinii probei*” (Decizia nr. 1084/2011). Așadar, considerentele Curții Constituționale transmit 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.

Ne reține atenția și faptul că instanța europeană 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 existente într-un anumit sistem de drept, **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.

Or, în lipsa definirii conținutului constitutiv și juridic al faptelor ce constituie contravenții din prisma prevederilor **art. I pct. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2020**, care să excludă aplicarea arbitrară a sancțiunilor, atât agentul constator, cât și instanța de judecată se vor afla în situația de a aprecia, **în afara unor criterii obiective**, asupra oricărei fapte săvârșite de contravenient. Practic, în urma controlului realizat de agentul constator, acesta va încadra atitudinea persoanei fizice ca fiind faptă contravențională, pe care o va înscrie în procesul-verbal. În atare context, contravenientul va fi pus în situația să-și demonstreze nevinovăția, prin faptul că nu a săvârșit fapta respectivă, care nu este descrisă în mod concret în nici un act normativ. Insuficienta descriere a faptei contravenționale nu permite persoanelor să realizeze o apărare eficientă în contradictoriu cu organul constator, punându-le într-o situație de inegalitate, respectiv 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.

În această situație, sub aspect probator, prin lipsa unei norme concrete de incriminare a faptei contravenționale, este inversată sarcina probei, fiind prezumate a fi reale aspectele reținute în procesele-verbale de constatare a contravenției, urmând ca persoana fizică/juridică – contravenientul – să facă dovada contrară. Or, această inversare a sarcinii probei nu are nici o justificare, chiar și pe perioada stării de urgență, existând riscul de a spori numărul abuzurilor, dar și a eventualelor tensiuni dintre cetățeni și **autoritățile statutului competente să constate contravențiile.**

Subliniem faptul că, 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**, motiv pentru care este obligatoriu ca toată această materie, a contravențiilor, să fie caracterizată de mai multă rigurozitate în reglementarea faptelor contravenționale, care să nu permită răsturnarea prezumției de nevinovăție.

Această împrejurare are drept consecință și punerea instanțelor în imposibilitatea de a realiza un control eficient și real de legalitate și temeinicie, în condițiile în care nu se poate aprecia în ce măsură o anumită faptă poate fi caracterizată ca fiind de natură contravențională sau nu, precum și în ce măsură sancțiunea contravențională aplicată se încadrează în limitele prevăzute de lege, prin respectarea criteriilor de individualizare a sancțiunii. Având în vedere cele expuse, considerăm că **prezumția de nevinovăție a beneficiarului primar (contravenientul) ar trebui să primeze în raport cu prezumția de veridicitate a faptelor înscrise în procesul-verbal de constatare a contravenției**. De altfel, potrivit **art. 16 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001**, printre elementele pe care trebuie să le cuprindă, în mod obligatoriu, procesul-verbal de contravenție, regăsim atât descrierea faptei contravenționale, precum și arătarea împrejurărilor care pot servi la aprecierea gravității faptei, lipsa acestora atrăgând nulitatea procesului-verbal (art. 17 din același act normativ).

Or, în situația în care legiuitorul nu a dat dovadă de rigurozitate în stabilirea conținutului constitutiv al faptei contravenționale, vătămarea produsă contravenientului este de natură să împiedice identificarea faptei săvârșite, încadrarea în drept, 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, în temeiul respectării unei prezumții nici măcar legale, ci născute pe calea doctrinei și a jurisprudenței.

Pentru motivele expuse, considerăm că prin lipsa incriminării concrete a unei fapte ca fiind de natură contravențională, **art. 9 și art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, cu modificările și completările ulterioare**, aduc atingere și prevederilor **art. 23 alin. (11) din Legea fundamentală**.

În final, subliniem că, instabilitatea legislativă în materia contravențională din această perioadă, determinată atât de modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.

1/1999, cât și de emiterea unor acte normative de rang inferior (cum sunt ordonanțele militare, ordine ș.a.), în practică, s-a dovedit a fi o cauză a abuzurilor. De altfel, modul lacunar de reglementare a condus la necesitatea unor comunicări provenite din partea Ministerului Afacerilor Interne prin care au fost expuse lămuriri suplimentare asupra conținutului ordonanțelor militare, măsurilor dispuse, dar și a comportamentelor ce ar putea reprezenta posibile încălcări ale regulilor impuse.

III. Neconstituționalitatea 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.

Prin dispozițiile art. I pct. 1 și pct. 5 din actul normativ precitat care au modificat prevederile art. 28 prin inserarea unor sancțiuni contravenționale complementare de o severitate fără precedent, și respectiv s-a introdus art. 33¹ în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, este nesocotit și art. 115 alin. (6) din Constituție, prin încălcarea cerinței constituționale care condiționează delegarea legislativă de respectarea interdicției privind afectarea drepturilor și libertăților constituționale, precum și de interdicția 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, la muncă și protecția socială a muncii și la informație și vizează măsuri de trecere a bunurilor confiscate în proprietate publică.

Referitor la **măsura confiscării**, de natură a aduce atingere, în mod lipsit de proporționalitate, dreptului de proprietate privată, trebuie precizat că **măsura dispusă reprezintă mai mult decât o limitare a dreptului de proprietate privată, și anume chiar lipsirea proprietarului de dreptul său, prin trecerea bunului în proprietatea statului** (a se vedea în acest sens considerentul nr. 35 din Decizia nr. 197/2019 a Curții Constituționale).

În jurisprudența sa recentă, Curtea Constituțională a constatat că **măsura confiscării constituie o privare de proprietate**, așadar o preluare completă și

definitivă a unui bun, titularul dreptului asupra acelui bun nemaiavând posibilitatea exercitării vreunuia dintre atributele conferite de dreptul pe care îl avea în patrimoniul său, iar nu o limitare a dreptului de proprietate.

Așadar, pentru a ajunge la concluzia că prevederile legale criticate aduc atingere **dreptului de proprietate** este necesar să verificăm dacă în acest caz de limitare a dreptului de proprietate a fost respectat **principiul proporționalității**.

Potrivit principiului proporționalității, orice măsură luată trebuie să fie **adecvată** - capabilă în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului, **necesară** - indispensabilă pentru îndeplinirea scopului și **proporțională**, respectiv să existe un raport de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul vizat, ceea ce presupune verificarea existenței unui just echilibru între interesul general și imperativele apărării drepturilor fundamentale ale individului (în acest sens, a se vedea Deciziile nr. 266/2013, nr. 662/2014).

Apreciem că legiuitorul delegat nu a respectat caracterul adecvat și proporțional al măsurilor adoptate pe calea ordonanței de urgență, având în vedere **maniera de reglementare a faptelor contravenționale extrem de evazivă și generală, în lipsa unor repere clare și concise, agentul constatator va aplica atât sancțiunea contravențională principală a amenzii, al cărei quantum a crescut considerabil (în prezent quantumul fiind 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), cât și sancțiunea contravențională complementară de confiscare a bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenție.**

Însă, raportat la faptul că pe lângă confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenție, care nu este clar în ce condiții se realizează, sancțiunea aplicată va cuprinde și o amendă contravențională, care ar putea fi excesivă, în condițiile în care legiuitorul nu a oferit agentului constatator criterii pentru aplicarea progresivă a normelor legale. Așadar, este evident că aplicarea celor două sancțiuni cumulative este de natură să afecteze în mod consistent și excesiv dreptul de proprietate al contravenientului.

Prevederile art. 1 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,

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.

Deși a fost adoptat în stare de urgență, considerăm că prin actul normativ criticat se impunea ca măsurile dispuse să fie **adecvate, necesare și proporționale**.

Așadar, în vederea realizării testului de proporționalitate, este necesar să analizăm dacă **suspendarea aplicării** 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 ori care sunt o consecință a instituirii acestor stări, pe perioada stării de asediu sau a stării de urgență, **este justificată de un scop legitim**, dacă este **adecvată** acestui scop, **necesară** și dacă se **păstrează un just echilibru** între drepturile și interesele în concurs pentru a fi corespunzătoare scopului urmărit.

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, 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*”.

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 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*.

În opinia noastră, soluția legislativă criticată (suspendarea aplicării normelor legale referitoare la transparența decizională și dialogul social) pornește de la premisa că procedurile de transparență decizională în administrația publică și cele aferente dialogului social afectează celeritatea măsurilor normative. Or, premisa de

la care trebuie plecat este aceea că statul de drept, chiar și în perioada stării de urgență, consacră o serie de garanții menite să asigure respectarea drepturilor și 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. În felul acesta se poate ajunge la consolidarea unei adevărate democrații constituționale.

Prin urmare, având în vedere competența sa generală în privința protecției drepturilor și libertăților omului, Avocatul Poporului apreciază că **argumentele de neconstituționalitate reținute justifică propunțarea de către Curtea Constituțională a unei soluții de admitere a prezentei excepții de neconstituționalitate.**

Avocatul Poporului,



Renate WEBER