

DECIZIA nr.157
din 13 mai 2020

referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență

Nepublicata

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

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Liviu Drăgănescu.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art.4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, excepție ridicată direct de Avocatul Poporului, care constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.564D/2020.

2. La apelul nominal se prezintă, pentru Avocatul Poporului, doamna Emma Turtoi, șef serviciu, cu împuternicire depusă la dosar.

3. Cauza fiind în stare de judecată, președintele Curții acordă cuvântul reprezentantului autorului excepției, care solicită admiterea criticilor formulate, reiterând argumentele prezentate în actul de sesizare a Curții Constituționale. În esență, susține că argumentele de neconstituționalitate vizează, pe de o parte, lipsa de previzibilitate a normelor care reglementează regimul juridic al stării de alertă și, pe de altă parte, restrângerea neproportională a exercițiului drepturilor și al libertăților fundamentale ale cetățenilor. Cu privire la principiul previzibilității normelor legale, arată că circumstanțierea detaliată a cauzelor care determină instituirea stării de alertă și a procedurii de instituire constituie premisa legalității măsurilor care pot fi dispuse și garanția respectării drepturilor și a libertăților fundamentale. Or, normele legale nu configurează în mod explicit conceptul de stare de alertă, ci se limitează la stabilirea generică a conduitei ulterioare instituirii stării de alertă, conduită pe care trebuie să o adopte entitățile cu atribuții în domeniu. Având în vedere generalitatea normei, nu se pot determina reperele/limitele legale în care drepturi sau libertăți fundamentale, precum libertatea individuală, dreptul la liberă circulație, dreptul de proprietate, libertatea întrunirilor, libertatea economică, dreptul la muncă, pot suporta îngrădiri. Or, adoptarea unor măsuri care au ca efect restrângerea exercițiului unor astfel de drepturi și libertăți nu se poate realiza, potrivit art.53 din Constituție, decât în temeiul unei legi și cu caracter temporar, tocmai pentru a respecta principiul proporționalității măsurilor cu situațiile care le-au determinat. Întrucât măsurile care pot fi dispuse de autoritățile administrative, prin acte cu caracter administrativ, sunt formulate în mod generic și lipsit de previzibilitate, normele legale cuprinse în art.4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 generează o stare de incertitudine și oferă entităților administrative o marjă discreționară de apreciere, cu încălcarea prevederilor cuprinse în art.1 alin.(4) și (5) din Constituție. În plus, lipsa unui termen-limită, prevăzut expres de normele criticate, în interiorul căruia poate fi instituită starea de alertă încalcă principiul proporționalității, consacrat de art.53 din Constituție. Caracterul temporar al măsurilor derivă în mod direct din caracterul excepțional al posibilității de a restrânge exercițiul unor drepturi și libertăți fundamentale. Or, reglementarea criticată dă posibilitatea extinderii *sine die* a stării de alertă, cu consecința ca restrângerea exercițiului drepturilor și al libertăților fundamentale să dobândească un caracter permanent. În fine, reprezentantul Avocatului Poporului susține că dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004

afectează statutul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare, fapt de determină încălcarea prevederilor art.61 din Constituție.

4. Reprezentantul Ministerului Public susține respingerea criticilor de neconstituționalitate formulate. Arată că prevederile art.2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 au un înțeles clar, descriu starea de alertă și prevăd condițiile în care poate fi instituită măsura. Cu privire la critica de neconstituționalitate a dispozițiilor art.4 din ordonanța de urgență, după ce enumeră măsurile care pot fi dispuse pe durata stării de alertă, susține că toate aceste măsuri trebuie să fie proporționale cu situația care le-a determinat, iar aplicarea lor trebuie să fie făcută în condițiile și limitele stabilite de lege. Prin urmare, normele criticate respectă dispozițiile constituționale cuprinse în art.1 alin.(4) și (5), art.53 și art.61 alin.(1). Arată că scopul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004 a fost acela de a combate atentatele teroriste pe plan internațional și îndeosebi a celor îndreptate împotriva intereselor statelor membre ale NATO, nicio dispoziție a actului normativ nefăcând referire la restrângerea exercițiului drepturilor și al libertăților fundamentale ale cetățenilor. Reprezentantul Ministerului Public, invocând jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, susține că legiuitorul nu are obligația de a identifica toate situațiile concrete care se pot ivi într-un caz excepțional, generalitatea normei fiind în acord cu prevederile constituționale și cu cele cuprinse în tratatele internaționale la care România este parte, acesta fiind rolul autorităților administrative care, în funcție de particularitățile situației, au obligația de a determina în concret măsurile care se impun a fi luate pentru protejarea cetățenilor. În concluzie, solicită Curții respingerea excepției de neconstituționalitate ca neîntemeiată.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

5. Cu Adresa nr.7891 din 6 mai 2020, **Avocatul Poporului a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență**. Sesizarea a fost formulată în temeiul art.146 lit.d) din Constituție și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2313 din 6 mai 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.564D/2020.

6. **În motivarea sesizării de neconstituționalitate**, Avocatul Poporului formulează critici de neconstituționalitate cu privire la dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004 prin raportare la art.1 alin.(4) și (5), art.53 și art.61 alin.(1) din Constituție, întrucât permit dispunerea unor măsuri de restrângere a exercițiului unor drepturi fundamentale prin acte administrative (regulamente, planuri, programe sau documente operative aprobate prin decizii, ordine ori dispoziții) emise de organe eminamente administrative (Comitetul Național pentru Situații de Urgență, comitetele județene pentru situații de urgență). Arată că actul normativ reglementează Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, mai exact înființarea, la nivel central și teritorial, a structurilor cu atribuții în domeniul gestionării situațiilor de urgență, respectiv de coordonare, planificare și suport al deciziei. De asemenea, legiuitorul delegat reglementează starea de alertă. Această nouă „stare” se instituie în condițiile în care există o situație de urgență și presupune luarea unor măsuri și întreprinderea unor acțiuni.

7. Urmărind parcursul legislativ al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004, pentru decelarea intenției legiuitorului, se constată că, în forma inițială a textului, starea de alertă a fost preconizată ca o stare pe timpul căreia „se pot dispune, cu respectarea prevederilor art.53 din Constituția României, republicată, măsuri pentru restrângerea unor drepturi sau libertăți fundamentale referitoare, după caz, la libera circulație, inviolabilitatea domiciliului, interzicerea muncii forțate, dreptul de proprietate privată ori la protecția socială a muncii, aflate în strânsă relație de cauzalitate cu situația produsă și cu modalitățile specifice de gestionare a acesteia”. Ulterior, în urma cererii de reexaminare a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004, formulată de Președintele României, actul normativ a fost modificat, prin înlocuirea prevederilor exprese ale art.4 alin.(2) privind posibilitatea restrângerii exercițiului unor drepturi și libertăți, cu formularea generică având următorul conținut: „Pe timpul stării de alertă se pot dispune orice măsuri care sunt necesare pentru înlăturarea stării de forță majoră”.

8. În opinia Avocatului Poporului, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 aduce atingere prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție, în componenta sa referitoare la caracterul previzibil al legii. Examinând cuprinsul ordonanței de urgență criticate, autorul excepției reține nerespectarea de către legiuitor a principiului previzibilității legii prin definirea defectuoasă a „stării de alertă”, care neavând consacrare constituțională, presupune o circumstanțiere detaliată, la nivel infraconstituțional, a cazurilor în care se poate declara. Previzibilitatea cadrului legal de reglementare a stării de urgență constituie nu doar

premierea legalității măsurilor dispuse, ci și garanția respectării drepturilor și libertăților fundamentale, a căror restrângere poate fi realizată doar prin lege și numai în limitele impuse de prevederile art.53 din Constituție. Astfel, prevederile art.2 lit.f) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 nu sunt clare, având în vedere că, potrivit textului, „*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*”. Definiția presupune operația logică de determinare a însușirilor proprii unui concept, indicarea unor caracteristici pentru a fi identificată. Or, prin „definiția” stării de alertă nu se realizează o configurare explicită a conceptului, prin indicarea însușirilor proprii stării de alertă, legiuitorul limitându-se la a stabili că declararea stării de alertă se realizează în condițiile actului normativ criticat și că are în vedere punerea de îndată în aplicare a planurilor de acțiuni și măsuri de prevenire, avertizare a populației, limitare și înlăturare a consecințelor situației de urgență, motiv pentru care această manieră de a redacta o definiție face ca norma legală să vină în contradicție cu prevederile art.1 alin.(5) din Constituție.

9. Mai mult, în lipsa unei definiții clare și complete a stării de alertă și a unei proceduri care să asigure legalitatea măsurilor dispuse, Avocatul Poporului apreciază că nu există criterii legale obiective pentru declararea ei, legiuitorul limitându-se la a stabili, generic, conduita ulterioară declarării ei, conștând în luarea unor acțiuni și măsuri. Caracterul eliptic al actului normativ și lipsa de rigoare sunt de neacceptat într-un domeniu atât de important ca cel al restrângerii exercițiului unor drepturi și libertăți constituționale, cu atât mai mult cu cât destinatarii normei juridice, autorități și cetățeni în egală măsură, au obligația de a cunoaște și de a aplica legea. În ordonanța de urgență criticată, legiuitorul a statuat că, odată cu apariția unei situații de urgență se instituie starea de alertă, moment în care se pot iniția acțiuni și se poate lua orice măsură fără a delimita concret în cadrul căror repere legale se realizează activitatea de executare a legii de către autoritățile administrative. Astfel, autoritățile administrative chemate să aplice legea criticată sunt puse în situația de a dispune orice tip de măsuri apreciate ca fiind de natură să înlătore situația de urgență, în lipsa unor condiții, modalități și criterii clare și obiective de aplicare, stabilite de legiuitorul primar.

10. În lipsa reglementării la nivelul legislației primare a limitelor instituirii stării de alertă, ingerința generată de această stare poate viza drepturi fundamentale, respectiv dreptul la libertate individuală, dreptul la liberă circulație, dreptul la viață intimă, familială și privată, libertatea întrunirilor, munca și protecția socială a muncii, libertatea economică și altele, cu încălcarea prevederilor art.53 din Constituție.

11. Or, pentru ca restrângerea să poată fi justificată, trebuie întrunite, în mod cumulativ, cerințele expres prevăzute de art.53 din Constituție, și anume: să fie prevăzută prin lege; să se impună restrângerea sa; restrângerea să se circumscrie motivelor expres prevăzute de textul constituțional, respectiv pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav; să fie necesară într-o societate democratică; să fie proporțională cu situația care a determinat-o; să fie aplicată în mod nediscriminatoriu; să nu aducă atingere existenței dreptului sau a libertății.

12. Avocatul Poporului susține că dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004 nu respectă condiția ca măsura restrângerii exercițiului unor drepturi să fie prevăzută prin lege. În planul legislației europene, care face parte din legislația internă, conform art.11 din Constituție și are prioritate potrivit art.20 din Legea fundamentală, Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale reglementează, în mod expres, prin dispozițiile art.8-11 faptul că drepturile consacrate prin aceste dispoziții pot face obiectul unor limitări/restrângeri. Aceste clauze de limitare [prevăzute la alin.(2) al textelor menționate] se exprimă prin 3 condiții: „prevăzută de lege”, scop legitim urmărit și „necesar într-o societate democratică”; ele trebuie interpretate în mod restrictiv din moment ce prevăd o excepție de la dreptul reglementat la alin.(1) al textelor convenționale antereferite. La rândul său, primul standard menționat, respectiv „prevăzută de lege”, presupune două componente esențiale, și anume accesibilitatea și previzibilitatea legii, iar al doilea standard, scopul legitim urmărit, vizează interdicția reglementării în legislație a unor măsuri arbitrare.

13. Într-o bogată jurisprudență, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a menționat importanța asigurării accesibilității și previzibilității legii, instituind și o serie de repere pe care legiuitorul trebuie să le aibă în vedere pentru asigurarea acestor exigențe. Expresia „prevăzută de lege” impune, în primul rând, ca măsura contestată să fie întemeiată pe dreptul intern. În al doilea rând, aceasta face referire la calitatea legii în cauză, impunând ca aceasta să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să fie accesibilă persoanei în cauză, care trebuie, în plus, să fie capabilă să prevadă, într-o măsură care să fie

rezonabilă în circumstanțele respective, consecințele pe care le poate avea o anumită acțiune. „Nu poate fi considerată «lege» decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite individului să-și regleze conduita. Individul trebuie să fie în măsură să prevadă consecințele ce pot decurge dintr-un act determinat”; „o normă este previzibilă numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în așa fel încât să permită oricărei persoane – care, la nevoie poate apela la consultanță de specialitate – să își corecteze conduita”; „în special, o normă este previzibilă atunci când oferă o anume garanție contra atingerilor arbitrare ale puterii publice.” – *Cauza Sunday Times contra Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord*, 1979, *Cauza Rekvényi contra Ungariei*, 1999, *Cauza Rotaru împotriva României*, 2000, *Cauza Damman împotriva Elveției*, 2005.

14. Aplicând aceste repere jurisprudențiale la actul normativ criticat, se observă că obligațiile instituite în sarcina autorităților administrative, prin dispozițiile art.2 lit.a) și art.4 alin.(1) lit.b), alin.(2) și (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004, de a dispune „măsuri și acțiuni urgente”, „orice măsuri care sunt necesare pentru înlăturarea stării de forță majoră” sunt formulate într-un mod generic și lipsit de predictibilitate. În plus, potrivit art.4 alin.(4) din actul normativ criticat „*Acțiunile și măsurile prevăzute la alin.(1), (2) și (3) se stabilesc în regulamente, planuri, programe sau în documente operative aprobate prin decizii, ordine ori dispoziții emise conform reglementărilor în vigoare*”. Prin emiterea unor acte administrative cu caracter normativ, de rang infralegal, este determinată o stare de incertitudine juridică, deoarece reglementarea primară, fiind neprevizibilă, lipsită de rigurozitate, oferă autorităților administrative o marjă extrem de largă de apreciere și, în același timp, discreționară în privința acțiunilor și măsurilor ce pot fi dispuse. De altfel, în spațiul public autoritățile îndrituite la aplicarea stării de alertă au susținut deja că sancțiunile contravenționale privind libertatea de circulație vor fi aplicate în continuare, după expirarea stării de urgență și instituirea stării de alertă.

15. Actele de reglementare secundară au, de obicei, un grad sporit de instabilitate, suportând schimbări succesive în timp, delegarea implicită, prin omisiunea deliberată de reglementare la nivel de normă primară, a atribuției de reglementare a conținutului juridic al stării de alertă și a măsurilor necesare determină o stare de incertitudine juridică, cu consecințe prejudiciabile asupra drepturilor persoanelor. Or, este de notorietate faptul că actele administrative cu caracter normativ pot fi emise numai pe baza și în executarea legii, trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise și nu pot conține soluții normative care să înlocuiască legea.

16. Pe fondul unei legislații primare deficitare, soluția legislativă prevăzută de art.4 alin.(4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 contravine normelor de tehnică legislativă, de vreme ce, potrivit Legii nr.24/2000, actele normative cu caracter subsecvent se emit numai pe baza și în executarea legii, trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise și nu pot conține soluții care să contravină prevederilor acesteia.

17. Prin urmare, pentru a respecta dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție, normele legale criticate, ce reglementează dispunerea unor acțiuni și luarea unor măsuri, trebuie să fie reglementate în mod previzibil și în limitele unor repere concrete, care să elimine riscul ca, prin ingerința autorităților administrative, măsurile să capete caracter abuziv sau restrictiv al unor drepturi sau libertăți. Pentru a fi respectată de către destinatarii săi, și anume de autoritățile administrative, normele legale care permit acestora să constate o situație de urgență care ar putea determina instituirea stării de alertă, pentru a impune acțiuni și a lua măsuri necesare și proporționale, trebuie să îndeplinească anumite cerințe de claritate și previzibilitate, astfel încât acești destinatari să își poată adapta în mod corespunzător conduita. În acest sens, statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea tuturor legilor și tuturor actelor normative cu aceasta.

18. Tocmai pentru că textul actului normativ nu cuprinde în sine prevederi exprese și limitative referitoare la restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți constituționale, modalitatea de redactare creează premisele unei aplicări discreționare și de adoptare a unor măsuri de restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților, aspect de natură să contravină atât principiului securității juridice, cât și principiului legalității restrângerii exercițiului unor drepturi și libertăți.

19. Din examinarea cadrului legal privind starea de alertă, Avocatul Poporului prezintă, cu titlu exemplificativ, Hotărârea nr.1 din 27 ianuarie 2014 privind declararea stării de alertă în județele Brăila, Buzău și Vrancea și Hotărârea nr.2 din 29 ianuarie 2014 privind declararea stării de alertă în județele Ialomița, Călărași, Constanța și Tulcea, emise de Comitetul Național pentru Situații de Urgență, menționând că ambele acte administrative au cuprins măsuri exprese de restrângere a libertății de circulație a persoanelor. Prin urmare, în lipsa unei reglementări clare, previzibile la nivelul legii, autoritățile

administrative sunt în imposibilitatea adoptării unor măsuri în vederea executării concrete a actului normativ de reglementare primară, situație care determină aplicarea sa în mod discreționar.

20. Așadar, principiul securității juridice presupune ca dreptul să fie previzibil și ca soluțiile juridice să rămână relativ stabile. Respectarea principiului previzibilității legii conferă coerență sistemului normativ, fiind de natură să asigure o lină și amiabilă relaționare între autorități și cetățeni, pentru ca aceștia din urmă să nu fie surprinși de acte normative inopinate (deci abuzive), care să le prejudicieze interesele.

21. Avocatul Poporului susține că actul normativ criticat nu respectă nici condiția privind proporționalitatea măsurii restrângerii exercițiului unor drepturi și libertăți prin lipsa unui termen-limită pentru declararea stării de alertă. Astfel, stabilirea limitelor temporale ale stării de alertă este lăsată tot la latitudinea autorităților administrative, prin intermediul hotărârii de declarare a stării de alertă.

22. În ceea ce privește caracterul temporar al restrângerii exercițiului unor drepturi, principiul proporționalității, astfel cum este reglementat în ipoteza particulară a art.53 din Constituție, presupune caracterul excepțional al restrângerilor exercițiului drepturilor sau libertăților fundamentale, ceea ce implică, în mod necesar, și caracterul lor temporar. Din moment ce autoritățile publice pot recurge la restrângerea exercițiului unor drepturi în lipsa unor alte soluții, pentru salvagardarea unor valori constituționale, este logic ca această măsură gravă să înceteze în condițiile și în termenul prevăzut de lege, când cauza care a determinat dispunerea măsurii a încetat. Din economia actului normativ criticat, se observă că ingerința în drepturile fundamentale este afectată de un termen incert, lăsat la latitudinea unor organe administrative, spre deosebire de starea de urgență unde există o delimitare temporală prin lege a instituirii stării. Or, în lipsa prevederii unui termen pentru care se poate dispune starea de alertă și prin reglementarea posibilității extinderii acesteia prin act administrativ, se ajunge în ipoteza în care restrângerea temporară a exercitării unor drepturi și libertăți fundamentale capătă caracterul unei îngrădiri permanente a exercitării acestuia, cu consecința încălcării cerințelor constituționale ale art.53 din Legea fundamentală.

23. În fine, Avocatul Poporului apreciază că dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004 afectează statutul de unică autoritate legiuitoare a Parlamentului, arătând că, 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. Pe lângă monopolul legislativ al Parlamentului, Constituția, în art.115, consacră delegarea legislativă, în virtutea căreia Guvernul poate emite ordonanțe simple [art.115 alin.(1)-(3)] sau ordonanțe de urgență [art.115 alin.(4)-(6)]. Astfel, transferul unor atribuții legislative către autoritatea executivă se realizează printr-un act de voință al Parlamentului ori, pe cale constituțională, în situații extraordinare, și numai sub control parlamentar. Dar nici măcar prin delegarea legislativă excepțională, adică prin ordonanțe de urgență, Guvernul nu are voie să restrângă drepturile și libertățile, în sensul de a afecta în sens negativ drepturile și libertățile constituționale, Curtea Constituțională pronunțându-se în acest sens în jurisprudența sa.

24. În virtutea textelor constituționale menționate, Parlamentul și, prin delegare legislativă, în condițiile art.115 din Constituție, Guvernul au competența de a institui, modifica și abroga norme juridice de aplicare generală. Autoritățile administrației publice nu au o asemenea competență, misiunea lor fiind aceea de a asigura executarea legilor.

25. Astfel, potrivit art.7 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004, sunt organisme interinstituționale de sprijin al managementului și se întrunesc semestrial și ori de câte ori situația impune. Organismul care decide, cu acordul prim-ministrului, starea de alertă națională sau la nivelul mai multor județe este Comitetul Național pentru Situații de Urgență. Conform art.8¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004, Comitetul național pentru situații speciale de urgență este un organism interministerial format din miniștri și conducători ai instituțiilor publice centrale, în funcție de tipurile de risc gestionate sau funcțiile de sprijin repartizate în competență în cadrul Sistemului Național de Management al Situațiilor de Urgență, rolul acestuia fiind strict executiv: planificarea strategică, monitorizarea permanentă și evaluarea factorilor de risc, amenințărilor și vulnerabilităților, precum și coordonarea gestionării situațiilor de urgență determinate de tipurile de risc stabilite prin hotărâre a Guvernului. Având în vedere caracterul pur administrativ al acestor organisme, Avocatul Poporului susține că delegarea unor atribuții de legiferare, având ca finalitate restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale, în sarcina unor autorități administrative ce aparțin puterii executive, este evident neconstituțională, întrucât încalcă principiul separației puterilor, consacrat în art.1 alin.(4) din Constituție, precum și prevederile art.61 alin.(1), în conformitate cu care Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării.

26. Pentru toate argumentele expuse, Avocatul Poporului solicită Curții Constituționale admiterea prezentei excepții de neconstituționalitate.

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

28. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis, cu Adresa nr.2/2993 din 11 mai 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2367 din 11 mai 2020, punctul său de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate.

29. Din analiza dispozițiilor constituționale, rezultă că starea de alertă nu are o consacrare constituțională (precum regimul stării de mobilizare parțială sau totală a forțelor armate și al stării de război, respectiv regimul stării de asediu și al stării de urgență), fiind circumscrisă la nivel infraconstituțional, inclusiv în ceea ce privește declararea sa. Potrivit art.8¹ alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004, în vederea planificării strategice, a monitorizării permanente, se constituie și funcționează Comitetul național pentru situații speciale de urgență, sub conducerea viceprim-ministrului pentru securitate națională, în calitate de președinte. În acest sens, în conformitate cu prevederile Hotărârii Parlamentului nr.22/2019 pentru acordarea încrederii Guvernului, președintele Camerei Deputaților constată că nu există în lista Guvernului funcția de viceprim-ministru pentru securitate națională. Așadar, Comitetul național, potrivit dispozițiilor art.20 lit.c) coroborate cu prevederile art.4 alin.(5) din ordonanța de urgență, declară prin hotărârea sa, cu acordul prim-ministrului, starea de alertă. *A fortiori*, din coroborarea dispozițiilor art.4 alin.(2) și (5) reiese că hotărârea de declarare a stării de alertă poate dispune orice măsuri care sunt necesare pentru înlăturarea stării de forță majoră. Caracterul general al normei având semnificația unei aplicări generale, conform principiului *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, deci inclusiv măsuri de restrângere a drepturilor și libertăților fundamentale. Așadar, un Comitet național, care potrivit art.8¹ alin.(3), este un organism interministerial format din miniștri și conducători ai instituțiilor publice centrale, prin hotărârea sa (act administrativ) și cu acordul prim-ministrului de declarare a stării de alertă poate, conform art.4 alin.(5) lit.c) coroborat cu dispozițiile alin.(2) din actul supus criticii de neconstituționalitate, să dispună restrângerea drepturilor și libertăților fundamentale. O atare competență încalcă art.1 alin.(4) din Constituție care instituie principiul separației și echilibrului puterilor în cadrul democrației constituționale, care presupune, pe de o parte, că niciuna dintre cele trei puteri nu poate interveni în activitatea celorlalte puteri, iar pe de altă parte, presupune controlul prevăzut de lege asupra actelor emise de fiecare putere în parte (Decizia Curții Constituționale nr.1.221 din 12 noiembrie 2008). Totodată, aceste dispoziții intră în contradicție și cu unul dintre principiile managementului situațiilor de urgență, acela al respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, prevăzut la art.3 lit.c), antinomie evidentă și de necontestat.

30. De asemenea, din interpretarea dispozițiilor art.4 alin.(2), rezultă și o confuzie a stării de alertă cu starea de forță majoră. Curtea Constituțională, în jurisprudența sa, a statuat că „respectarea legilor este obligatorie, însă nu se poate pretinde unui subiect de drept să respecte o lege care nu este clară (vizând caracterul neechivoc al obiectului reglementării), precisă (cu referire la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit) și previzibilă (privind scopul și consecințele pe care le antrenează), întrucât acesta nu își poate adapta conduita în funcție de ipoteza normativă a legii”. De aceea, „una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative”. Așadar, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, respectiv să fie clar, precis și previzibil (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.584 din 17 august 2010, Decizia nr.743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.579 din 16 august 2011, Decizia nr.1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.53 din 23 ianuarie 2012, Decizia nr.447 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.674 din 1 noiembrie 2013 și Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014).

31. În consecință, prevederile supuse controlului constituționalității nu respectă exigențele constituționale care privesc calitatea legii, sub aspectul clarității, preciziei și previzibilității; ambiguitatea redacțională a normelor juridice supuse controlului de constituționalitate invocate în sesizare sunt evidente, ceea ce determină serioase îndoieli cu privire la efectele pe care acestea le produce (a se vedea, *mutatis mutandis*, Decizia Curții Constituționale nr.619 din 11 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.6 din 4 ianuarie 2017). Previzibilitatea cadrului legal (a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004) constituie nu doar premisa legalității măsurilor dispuse, ci și garanția respectării drepturilor și libertăților fundamentale, a căror restrângere poate fi realizată doar prin lege și numai în

limitele impuse de Constituție. Așa fiind, președintele Camerei Deputaților constată că normele juridice criticate încalcă exigențele art.1 alin.(5) din Constituție, în componenta sa referitoare la calitatea legii.

32. De asemenea, apreciază că actul normativ criticat încalcă prevederile art.53 din Constituție, cu trimitere la art.8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Ținând cont de domeniul de reglementare al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004, trebuie avute în vedere exigențele stabilite de instanța de contencios constituțional cu privire la stabilirea unor garanții sustenabile, care să ateste protecție în ceea ce privește măsurile legislative de natură să afecteze exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale. Astfel, pentru ca restrângerea să poată fi justificată, trebuie întrunite, în mod cumulativ, cerințele expres prevăzute de art.53 din Legea fundamentală. Urmărind aceste repere, președintele Camerei Deputaților apreciază că soluția legislativă prevăzută la art.4 alin.(2) din actul normativ supus controlului de constituționalitate, potrivit căreia „se pot dispune orice măsuri care sunt necesare”, coroborată cu cea de la alin.(4), în conformitate cu care aceste măsuri „se stabilesc în regulamente, planuri, programe sau în documente operative aprobate prin decizii, ordine ori dispoziții emise conform reglementărilor în vigoare”, nu apare ca fiind proporțională cu scopul legitim urmărit din perspectiva relației existente între interesul general invocat și cel individual. Prin emiterea unor acte administrative de rang infralegal, cu un grad sporit de instabilitate, se determină o stare de incertitudine juridică, deoarece reglementarea primară, fiind imprevizibilă, lipsită de rigurozitate, oferă miniștrilor și conducătorilor instituțiilor publice centrale, membri ai Comitetului național pentru situații speciale de urgență, o marjă extrem de largă de apreciere și, în același timp, discreționară în privința acțiunilor și măsurilor ce pot fi dispuse.

33. Curtea Constituțională, în jurisprudența sa, a considerat că în lipsa unei reglementări legale precise, clare, previzibile și lipsită de echivoc, care să determine cu exactitate sfera limitării exercițiului dreptului la viață intimă și de familie, face ca arbitrarul sau abuzul autorităților să fie posibil în acest domeniu. Or, obligația legală primară care nu impune în mod expres o limită temporală a stării de alertă, lăsând la latitudinea unui organism interministerial de a stabili perioada de aplicare, transformă excepția de la principiul protejării efective a dreptului și libertății fundamentale în regulă absolută. Dreptul apare ca fiind reglementat într-o manieră negativă, latura sa pozitivă pierzând caracterul predominant. Reglementarea unei obligații pozitive care privește limitarea în mod neconținut a exercițiului unui drept sau libertății fundamentale face să dispară însăși esența dreptului, prin îndepărtarea garanțiilor privind exercitarea acestuia.

34. Totodată, președintele Camerei Deputaților reține că, în situații similare referitoare la posibilitatea limitării în mod neconținut a exercițiului dreptului la viață intimă, Curtea Constituțională a examinat și respectarea principiului proporționalității, o altă cerință imperativă necesar a fi respectată în cazurile de restrângere a exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale, prevăzută expres de art.53 alin.(2) din Constituție. Acest principiu impune ca măsura de restrângere să fie în acord cu situația care a determinat aplicarea ei și, totodată, să înceteze o dată cu dispariția cauzei determinante. Așadar, sub acest aspect, este de analizat dacă textul de lege criticat respectă pe deplin exigențele principiului proporționalității, atât în privința întinderii măsurii de limitare a dreptului, cât și sub aspectul încetării ei imediat ce au dispărut cauzele determinante. Astfel, nu utilizarea justificată, în condițiile reglementate de lege, este cea care, în sine, prejudiciază într-un mod inacceptabil exercitarea dreptului la viață intimă, ci obligația legală cu caracter continuu, general aplicabilă.

35. Limitarea exercițiului unor drepturi personale în considerarea unor drepturi colective și interese publice, ce vizează securitatea națională, ordinea publică sau prevenția penală, a constituit în permanență o operațiune sensibilă sub aspectul reglementării, astfel încât să fie menținut un just echilibru între interesele și drepturile individuale, pe de o parte, și cele ale societății, pe de altă parte, însă prevederile legale criticate reprezintă o ingerință în drepturile garantate de art.26 din Legea fundamentală și art.8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, care nu respectă principiul proporționalității între măsurile luate și interesul public ocrotit.

36. În fine, prin raportare la dispozițiile art.1 alin.(4) și (5), art.61, art.64 alin.(4), art.74 alin.(1), art.109 alin.(1), art.111 și art.112 din Constituție, referitoare la prerogativele constituționale ale Parlamentului, președintele Camerei Deputaților apreciază că, în considerarea rolului Parlamentului de „organ reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării”, competența de legiferare a acestuia cu privire la un anumit domeniu nu poate fi limitată dacă legea astfel adoptată respectă exigențele constituționale (Decizia Curții Constituționale nr.308 din 28 martie 2012). În virtutea acestor prevederi, Parlamentul este singura autoritate publică ce adoptă legi.

37. Conceptul de „lege”, conform Deciziilor Curții Constituționale nr.120 din 16 martie 2004 și nr.63 din 8 februarie 2017, se definește prin raportare la două criterii: cel formal și cel material. În ceea ce privește ordonanțele Guvernului, Curtea Constituțională a reținut prin Deciziile nr.479 din 18 iunie 2015 și nr.856 din 18 decembrie 2018 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 doar criteriul material. În consecință, ordonanțele Guvernului nu pot aduce atingere drepturilor, libertăților și îndatoririlor prevăzute de Constituție. Mai mult, în privința condiției instituite prin art.115 alin.(6) din Constituție, referitor la interzicerea afectării, prin ordonanță de urgență, a drepturilor, libertăților și îndatoririlor prevăzute de Constituție, Curtea Constituțională, în jurisprudența sa, a reținut că atunci când obiectul de reglementare al unei ordonanțe de urgență îl reprezintă drepturi, libertăți sau îndatoriri fundamentale, intervenția legiuitorului delegat trebuie să fie în sensul neafectării acestor drepturi, al instituirii unui regim juridic care să permită exercitarea plenară a tuturor atributelor acestor drepturi.

38. În acest sens, președintele Camerei Deputaților observă că prevederile art.4 alin.(2) și (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 vin în contradicție cu dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție, întrucât din aceste prevederi reiese fără echivoc competența Comitetului național pentru situații speciale de urgență, organism interministerial format din miniștri și conducători ai instituțiilor publice centrale, ca prin hotărâre să poată restrânge drepturi și libertăți fundamentale, intrând flagrant în contradicție cu dispozițiile constituționale. Prin Decizia nr.1.189 din 6 noiembrie 2008, Curtea Constituțională a reafirmat că ordonanțele de urgență ale Guvernului nu pot fi adoptate dacă prin reglementările pe care le conțin, „afectează” sau au „consecințe negative” asupra drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale, așa cum este cazul situației de față. Or, principiul statului de drept, chiar și în această perioadă, 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.

39. Având în vedere considerentele expuse, președintele Camerei Deputaților apreciază că normele criticate prin excepția de neconstituționalitate ridicată de Avocatul Poporului justifică admiterea acesteia de către Curtea Constituțională.

40. **Guvernul** a transmis punctul său de vedere, prin Adresa nr.5/2315/2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2371 din 12 mai 2020. În ceea ce privește stabilirea semnificației noțiunii „stare de alertă” din dispozițiile mai sus menționate, apreciază că este necesară utilizarea metodei interpretării sistematice a dispozițiilor din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 în sensul în care norma juridică să producă efecte juridice. Astfel, rezultă că starea de alertă intervine în cazul iminenței amenințării sau producerii situației de urgență astfel cum este definită la art.2 lit.a) din ordonanța de urgență, care presupune luarea măsurilor și acțiunilor prevăzute la art.4 alin.(1)-(4), a căror punere în aplicare și în executare se realizează prin actele de reglementare secundară expres menționate în textul ordonanței. De asemenea, ordonanța prevede care este autoritatea competentă să declare starea de alertă, precum și încetarea acesteia, actul prin care se declară această stare, conținutul acestui act care cuprinde inclusiv perioada pentru care se declară starea de alertă.

41. Potrivit art.4 alin.(5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004, hotărârea de declarare a stării de alertă trebuie să cuprindă temeiul ei juridic, perioada de aplicare, măsurile dispuse și îndatoririle particularilor privind participarea la activități în folosul colectivităților locale. Hotărârea de declarare a stării de alertă la nivel național sau pe teritoriul mai multor județe se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, iar cele de la nivel județean sau al Municipiului București în Monitorul Oficial al unității administrativ-teritoriale.

42. Astfel, starea de alertă presupune caracterul iminent al amenințării sau producerii situației de urgență, declararea sa fiind realizată de către autoritățile competente potrivit art.20, respectiv art.22, din ordonanță. Actul normativ definește în mod concret, clar și previzibil situația de urgență, respectiv acele evenimente excepționale cu caracter non-militar care aduc atingere unor valori fundamentale specifice ființei umane și pentru a căror înlăturare este nevoie de adoptarea unor măsuri și acțiuni urgente. În consecință, intervenția autorităților este necesară pentru înlăturarea consecințelor unui eveniment de forță majoră, astfel cum este acesta definit în art.1351 alin.(2) din Codul civil. Din coroborarea alin.(1), alin.(2) și alin.(3) ale art.4 rezultă că este necesară luarea oricăror măsuri prevăzute de lege în scopul

înlăturării situației de forță majoră și care sunt proporționale cu situațiile care le-au determinat, aplicarea acestora realizându-se cu respectarea condițiilor și limitelor prevăzute de lege.

43. De asemenea, din interpretarea alin.(4) al art.4 rezultă că organizarea executării măsurilor și acțiunilor prevăzute la alin.(1), alin.(2) și alin.(3) se va face prin acte de reglementare secundară expres menționate - decizii, ordine ori dispoziții, care vor fi emise conform reglementărilor în vigoare. Astfel, prin aceste acte de reglementare secundară nu pot fi dispuse alte măsuri sau acțiuni decât cele menționate expres la alineatele menționate sau care sunt prevăzute de legislația în vigoare. Măsurile și acțiunile care pot fi întreprinse sunt în mod expres prevăzute de ordonanță la art.4 alin.(1) și alin.(2) cu respectarea principiilor proporționalității și legalității, deci de legiuitorul delegat, numai organizarea executării acestor măsuri fiind lăsată la latitudinea unor acte de reglementare secundară, care, la rândul lor, trebuie să fie emise cu respectarea principiului legalității. În măsura în care actele normative de nivel secundar (decizii, ordine, dispoziții) depășesc limitele stabilite prin actul de reglementare primară, Guvernul apreciază că acestea sunt pasibile de a fi atacate în contencios administrativ, potrivit art.21 din Constituție și Legii nr.554/2004 privind contenciosul administrativ.

44. Ordonanța de urgență nu conține dispoziții care să permită realizarea restrângerii exercițiului unor drepturi și libertăți fundamentale și nici nu prevede că aceste restrângeri ar putea fi realizate prin acte de reglementare secundară, însă prevede că pot fi luate măsuri care afectează alte drepturi subiective, drepturile fundamentale. Or, drepturile subiective, care nu sunt drepturi fundamentale, pot fi restrânse fără îndeplinirea condițiilor art.53 din Legea fundamentală.

45. În consecință, având în vedere cele de mai sus, nu se susțin criticile formulate de Avocatul Poporului, în sensul în care nu există elemente obiective pentru declararea stării de alertă. De asemenea, nu se susține nici critica privind dispunerea oricăror măsuri apreciate ca fiind de natură să înlăture situația de urgență, întrucât, așa cum s-a arătat mai sus, măsurile ce pot fi dispuse sunt prevăzute în mod expres de ordonanța de urgență sau de legislația în vigoare, numai organizarea executării lor fiind lăsată la latitudinea actelor de reglementare secundară menționate (decizii, dispoziții, ordine).

46. În ceea ce privește domeniul de aplicare a art.53, Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa că restrângerea vizează doar drepturile fundamentale și nu orice drepturi subiective, indiferent că acestea izvorăsc din acte normative sau din acte consensuale, identificarea în concret a acestor drepturi revenind judecătorului constituțional (Decizia nr.1.189 din 6 noiembrie 2008). Intervenția autorităților statale vizează doar exercițiul drepturilor fundamentale și nu poate afecta însăși existența sau substanța acestor drepturi. În acest sens, art.53 precizează că restrângerile drepturilor și libertăților fundamentale pot să vizeze exercitarea acestora, dar nu pot să lezeze existența lor.

47. Din interpretarea sistematică a dispozițiilor legale incidente cu privire la semnificația noțiunii stării de alertă, această stare nu presupune ingerințe în exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale. Starea de alertă reprezintă un regim premergător instituirii stării de urgență, ca măsură excepțională prevăzută de art.93 din Constituție, care prevede și posibilitatea restrângerii exercițiului unor drepturi și libertăți fundamentale. Chiar dacă declararea stării de alertă presupune, conform art.2 lit.f) și art.4 alin.(1), alin.(2) și alin.(3), luarea unor măsuri pentru înlăturarea stării de forță majoră în hotărârea de declarare a stării urmând a fi incluse și măsurile dispuse, Guvernul apreciază că aceste măsuri nu pot depăși cadrul legal instituit de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004. Această interpretare este susținută și de faptul că, în forma inițială, art.4 alin.(2) prevedea, așa cum menționează și Avocatul Poporului în sesizare, posibilitatea restrângerii exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale, însă această dispoziție a fost modificată de Parlament, ca urmare a cererii de reexaminare formulată de Președintele României cu privire la legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004.

48. Prin urmare, Guvernul apreciază că susținerea Avocatului Poporului este ipotetică, autorul sesizării criticând modalitatea de interpretare și aplicare a art.4 din ordonanța de urgență, respectiv una din posibilele interpretări ale textului - cea privind realizarea restrângerii exercițiului unor drepturi și libertăți fundamentale. Or, din interpretarea sistematică a actului normativ criticat rezultă că nu se poate realiza restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți fundamentale prin actele de punere în executare a art.4, niciuna din prevederile ordonanței nepermițând o astfel de restrângere. Însă, în măsura în care aceste restrângeri se realizează în fapt, aceasta nu reprezintă o chestiune de constituționalitate, întrucât acele reglementări nu sunt supuse controlului de constituționalitate conform art.146 din Legea fundamentală. Legea fundamentală prevede un remediu în cazul încălcării dispozițiilor legale, respectiv accesul liber la justiție în condițiile art.21 și Legii nr.554/2004 privind contenciosul administrativ.

49. Mai mult, problemele de interpretare și aplicare a legii, conform jurisprudenței Curții, constituie o cauză de inadmisibilitate a sesizării, întrucât aspectele referitoare la aplicarea și interpretarea

legii „nu pot fi convertite în vicii de neconstituționalitate menite să justifice contrarietatea acestora cu dispozițiile din Legea fundamentală.” (Decizia nr.201 din 9 aprilie 2013).

50. Referitor la critica privind lipsa unei limite temporale a stării de alertă, Guvernul menționează că teza propusă de Comisia pentru elaborarea proiectului de revizuire a Constituției din 2003 nu a făcut nicio precizare în ce privește durata restrângerii și nici alte condiții ce urmau să fie respectate dacă s-ar fi optat pentru restrângerea exercițiului unor drepturi și/sau libertăți.

51. Astfel, Guvernul arată că, prin raportare la art.2 lit.j) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004, întrucât pentru fiecare tip de risc enumerat, intervenția specializată și managementul situației de urgență în scopul restabilirii situației de normalitate necesită dispunerea oricărei măsuri necesare în funcție de evoluția riscului produs, nu se poate stabili cu certitudine o limită temporală absolută pentru instituirea stării de alertă, prin raportare la specificul fiecărui tip de risc identificat. În consecință, nici criticile raportate la art.53 din Constituție nu pot fi susținute.

52. În ceea ce privește criticile de neconstituționalitate raportate la art.61 din Constituție, potrivit cărora prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 se realizează delegarea unor atribuții de legiferare, având ca finalitate restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale în sarcina unor autorități administrative ce aparțin puterii executive, Guvernul, invocând jurisprudența Curții Constituționale referitoare la principiul separației și echilibrului puterilor în stat în cadrul democrației constituționale, subliniază că prin delegarea legislativă nu se poate realiza un transfer integral al competenței legislative de la Parlament la Guvern, ci aceasta are un obiect limitat fie de legea de abilitare, fie de îndeplinirea condițiilor pentru emiterea ordonanțelor de urgență. Obiect al ordonanțelor de urgență îl pot forma numai acele relații sociale care sunt susceptibile, la rândul lor, să fie reglementate prin lege.

53. Funcția legislativă a Parlamentului se circumscrie astfel exclusiv dezbaterii și adoptării legilor, adoptarea celorlalte acte ale Parlamentului (moțiuni, hotărâri, declarații, apeluri) realizând alte funcții ale acestuia. Nu este mai puțin adevărat că și Guvernul poate adopta acte cu putere de lege, în baza delegării legislative primite de la Parlament sau în baza textului Legii fundamentale (art.115), în ambele cazuri însă sub control parlamentar. De asemenea, Guvernul României poate să-și angajeze răspunderea pentru un proiect de lege (art.114). Inclusiv cetățenii pot participa la exercitarea funcției legislative prin intermediul inițiativei populare (art.74), Președintele României implicându-se și el în fazele finale ale procesului legislativ (promulgarea legii, solicitarea de reexaminare a legii - art.77). Cu toate acestea, nu înseamnă că în România există mai multe autorități legiuitoare și că astfel de situații contrazic art.61 din Constituție.

54. Raportând susținerile autorului sesizării la cele mai sus menționate și la conținutul art.4 coroborat cu art.7 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004, Guvernul reiterează că prin actele de reglementare secundară emise de comitetele pentru situații de urgență nu pot fi reglementate restrângeri ale exercițiului unor drepturi și libertăți fundamentale, aceste acte urmând a organiza punerea în executare a măsurilor prevăzute de prezenta ordonanță de urgență. Astfel, aceste comitete nu legiferează în locul Parlamentului, ci doar emit acte de punere în executare a dispozițiilor din reglementarea primară, respectiv a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004.

55. În concluzie, Guvernul solicită respingerea criticilor de neconstituționalitate ca neîntemeiate.

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

CURTEA,

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

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

58. Potrivit actului de sesizare, **obiect al excepției de neconstituționalitate** îl constituie dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.361 din 26 aprilie 2004, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.15/2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.190 din 7 martie 2005. Din analiza criticilor formulate, rezultă însă că obiect al excepției îl

constituie doar dispozițiile art.2 lit.f) și art.4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004, care au următorul conținut:

- Art.2 lit.f): „În sensul prezentei ordonanțe de urgență, termenii și expresiile folosite au următorul înțeles: [...] f) 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.”;

- Art.4: „(1) Pe durata situațiilor de urgență sau a stărilor potențial generatoare de situații de urgență se întreprind, în condițiile legii, după caz, acțiuni și măsuri pentru:

- a) avertizarea populației, instituțiilor și agenților economici din zonele de pericol;
- b) declararea stării de alertă în cazul iminenței amenințării sau producerii situației de urgență;
- c) punerea în aplicare a măsurilor de prevenire și de protecție specifice tipurilor de risc și, după caz, hotărârea evacuării din zona afectată sau parțial afectată;
- d) intervenția operativă cu forțe și mijloace special constituite, în funcție de situație, pentru limitarea și înlăturarea efectelor negative;
- e) acordarea de ajutoare de urgență;
- f) instituirea regimului stării de urgență, în condițiile prevăzute de art.93 din Constituția României, republicată;
- g) solicitarea sau acordarea de asistență internațională;
- h) acordarea de despăgubiri persoanelor juridice și fizice;
- i) alte măsuri prevăzute de lege.

(2) Pe timpul stării de alertă se pot dispune orice măsuri care sunt necesare pentru înlăturarea stării de forță majoră.

(3) Măsurile prevăzute la alin.(2) trebuie să fie proporționale cu situațiile care le-au determinat și se aplică cu respectarea condițiilor și limitelor prevăzute de lege.

(4) Acțiunile și măsurile prevăzute la alin.(1), (2) și (3) se stabilesc în regulamente, planuri, programe sau în documente operative aprobate prin decizii, ordine ori dispoziții emise conform reglementărilor în vigoare.

(5) Hotărârea de declarare a stării de alertă cuprinde:

- a) baza legală;
- b) perioada de aplicare;
- c) măsurile dispuse;
- d) obligațiile cetățenilor și ale operatorilor economici în ceea ce privește participarea la activități în folosul comunităților locale.

(6) În funcție de evoluția situației de urgență care a determinat declararea stării de alertă, durata sau aria acesteia se poate prelungi ori extinde sau restrânge, după caz.”

59. Autorul sesizării susține că dispozițiile criticate contravin prevederilor constituționale ale art.1 alin.(4) și (5), art.53 și art.61 alin.(1).

60. Analizând excepția de neconstituționalitate, Curtea reține că Avocatul Poporului formulează mai multe critici de neconstituționalitate, susținând că (i) în lipsa reglementării la nivelul legislației primare a definiției stării de alertă și a limitelor instituirii stării de alertă, ingerința generată de această stare poate viza drepturi fundamentale, respectiv dreptul la libertate individuală, dreptul la liberă circulație, dreptul la viață intimă, familială și privată, libertatea întrunirilor, munca și protecția socială a muncii, libertatea economică și altele, cu încălcarea prevederilor art.1 alin.(5) și art.53 din Constituție, (ii) dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004 permit dispunerea unor măsuri de restrângere a exercițiului unor drepturi fundamentale prin acte administrative (regulamente, planuri, programe sau documente operative aprobate prin decizii, ordine ori dispoziții) emise de organe eminentemente administrative, ceea ce contravine art.1 alin.(4) și (5), art.53 și art.61 alin.(1) din Constituție, și (iii) actul normativ criticat nu respectă condiția privind proporționalitatea măsurii restrângerii exercițiului unor drepturi și libertăți prin lipsa unui termen-limită pentru declararea stării de alertă, cu încălcarea art.53 alin.(2) din Constituție.

61. Cu privire la prima critică de neconstituționalitate, care vizează lipsa unei definiții clare și complete a stării de alertă și a unei proceduri care să asigure legalitatea măsurilor dispuse, Curtea apreciază necesară analiza cadrului legal privind starea de alertă. Potrivit art.2 lit.f) din actul normativ criticat, starea de alertă se declară cu respectarea dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004 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”. Declararea stării de alertă

se realizează, aşadar, potrivit dispozițiilor art.4 alin.(1) lit.b) din ordonanța de urgență, care prevăd că, „pe durata situațiilor de urgență sau a stărilor potențial generatoare de situații de urgență se întreprind, în condițiile legii, după caz, acțiuni și măsuri pentru: [...] declararea stării de alertă în cazul iminenței amenințării sau producerii situației de urgență”. Situația de urgență este definită expres, în art.2 lit.a), ca fiind „un eveniment excepțional, cu caracter non-militar, care amenință viața sau sănătatea persoanei, mediul înconjurător, valorile materiale și culturale, iar pentru restabilirea stării de normalitate sunt necesare adoptarea de măsuri și acțiuni urgente, alocarea de resurse specializate și managementul unitar al forțelor și mijloacelor implicate”.

62. Din coroborarea dispozițiilor legale și interpretarea lor sistematică rezultă că **starea de alertă** este o măsură dispusă pe durata unei situații de urgență sau a unei stări potențial generatoare de situații de urgență, în cazul în care amenințarea sau producerea riscului care generează situația de urgență sunt iminente. Măsura este necesară în vederea realizării scopului pentru care este instituită, respectiv preîntâmpinarea evenimentului excepțional și restabilirea stării de normalitate. Aşadar, starea de alertă se grefează pe o situație de urgență, existentă sau potențială, și poate fi dispusă numai în situația în care producerea riscului, a consecințelor negative care amenință viața sau sănătatea persoanei, mediul înconjurător, valorile materiale și culturale sunt iminente. Cu alte cuvinte, pentru a institui starea de alertă nu este necesară producerea efectivă, în prealabil, a consecințelor negative, fiind suficient ca riscul să fie unul real și iminent. Prin urmare, scopul măsurii este unul preponderent preventiv, de a anticipa și limita consecințele generate de evenimentul excepțional care determină situația de urgență. Aceasta este rațiunea pentru care legiuitorul a prevăzut la art.4 alin.(6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 că, „în funcție de evoluția situației de urgență care a determinat declararea stării de alertă, durata sau aria acesteia se poate prelungi ori extinde sau restrânge, după caz.”, iar la art.4 alin.(1) lit.f), în cazul în care situația se deteriorează grav, „instituirea regimului stării de urgență, în condițiile prevăzute de art.93 din Constituția României, republicată.”.

63. **Procedura de declarare a stării de alertă** se stabilește, în temeiul art.4 alin.(4) din același act normativ, prin regulamente, planuri, programe sau în documente operative aprobate prin decizii, ordine ori dispoziții emise conform reglementărilor în vigoare, de Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență. Acest sistem este organizat de autoritățile administrației publice și se compune, potrivit art.1 alin.(2) din ordonanța de urgență, dintr-o rețea de organisme, organe și structuri abilitate în managementul situațiilor de urgență, constituite pe niveluri sau domenii de competență, care dispune de infrastructură și de resursele necesare pentru îndeplinirea atribuțiilor prevăzute în prezenta ordonanță de urgență. Organismele, organele și structurile abilitate sunt, conform art.6, comitetele pentru situații de urgență, Inspectoratul General pentru Situații de Urgență, serviciile de urgență profesionale și servicii de urgență voluntare, centrele operative și centrele de coordonare și conducere a intervenției, precum și comandantul acțiunii.

64. În emiterea *deciziilor, ordinelor și a dispozițiilor*, organismele, organele și structurile abilitate în managementul situațiilor de urgență acționează ca organe de stat, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public. Aşadar, potrivit dispozițiilor Legii nr.554/2004 a contenciosului administrativ, **acestea sunt acte administrative emise de entități administrative în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii**, care dau naștere, modifică sau sting raporturi juridice.

65. Potrivit art.4 alin.(5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004, hotărârea de declarare a stării de alertă cuprinde baza legală, perioada de aplicare, măsurile dispuse, precum și obligațiile cetățenilor și ale operatorilor economici în ceea ce privește participarea la activități în folosul comunităților locale. Aşadar, întrucât reglementează o serie de reguli general obligatorii, autoritățile statului fiind însărcinate cu ducerea la îndeplinire a măsurilor adoptate, iar persoanele fizice și juridice având obligația de a respecta cele statuate în cuprinsul actului, rezultă că, din perspectiva conținutului, **hotărârea de declarare a stării de alertă este un act administrativ cu caracter normativ**. Celelalte acte administrative emise de organismele, organele și structurile abilitate în managementul situațiilor de urgență *pot avea caracter normativ sau individual, în funcție de obiectul de reglementare, respectiv măsurile pe care le cuprind, și de sfera persoanelor cărora li se adresează*.

66. Curtea constată că, din analiza cadrului legal care reglementează regimul stării de alertă, rezultă suficient de clar ce este starea de alertă și care este procedura declarării sale. Prin urmare, Curtea reține că dispozițiile art.2 lit.f), coroborate cu cele ale art.2 lit.a) și ale art.4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 respectă cerințele de calitate a legii referitoare la claritate și previzibilitate, din interpretarea sistematică a actului normativ rezultând suficiente criterii pentru identificarea unei stări de

alertă. Sub acest aspect, Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat în mod constant, statuând că, din cauza principiului generalității legilor, conținutul acestora nu poate prezenta o precizie absolută. Una dintre tehnicile tip de reglementare constă în recurgerea mai degrabă la categorii generale decât la liste exhaustive. De asemenea, numeroase legi se folosesc de eficacitatea formulilor mai mult sau mai puțin vagi pentru a evita o rigiditate excesivă și a se putea adapta la schimbările de situație [de exemplu, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în *Cauza Cantoni împotriva Franței*, paragraful 31].

67. Având în vedere aceste argumente, Curtea constată că **prevederile art.2 lit.f) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 sunt constituționale în raport cu criticile întemeiate pe art.1 alin.(5) din Constituție, referitoare la condițiile de calitate ale unei norme legale.**

68. Cea de-a doua critică de neconstituționalitate vizează posibilitatea ca, în temeiul dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004, să se dispună măsuri de restrângere a exercițiului unor drepturi fundamentale prin acte administrative, cu încălcarea art.1 alin.(4) și (5), art.53 și art.61 alin.(1) din Constituție.

69. Cu privire la măsurile care pot fi dispuse prin hotărârea de declarare a stării de alertă, precum și prin deciziile, ordinele ori dispozițiile entităților competente, potrivit legii, Curtea observă că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004, după ce enumeră expres, în art.4 alin.(1), măsuri precum „*avertizarea populației, instituțiilor și agenților economici din zonele de pericol*” [lit.a)], „*punerea în aplicare a măsurilor de prevenire și de protecție specifice tipurilor de risc și, după caz, hotărârea evacuării din zona afectată sau parțial afectată*” [lit.c)], „*intervenția operativă cu forțe și mijloace special constituite, în funcție de situație, pentru limitarea și înlăturarea efectelor negative*” [lit.d)], „*acordarea de ajutoare de urgență*” [lit.e)], „*acordarea de despăgubiri persoanelor juridice și fizice*” [lit.h)], și în art.4 alin.(5), „*obligațiile cetățenilor și ale operatorilor economici în ceea ce privește participarea la activități în folosul comunităților locale*”, în același art.4 alin.(1) la lit.i), legiuitorul stabilește, în mod nedeterminat, „*alte măsuri prevăzute de lege*”. În continuare, dispozițiile art.4 alin.(2) și (3) din ordonanța de urgență par a circumscrie sfera acestor măsuri, statuând că „*se pot dispune orice măsuri care sunt necesare pentru înlăturarea stării de forță majoră*”, iar măsurile „*trebuie să fie proporționale cu situațiile care le-au determinat și se aplică cu respectarea condițiilor și limitelor prevăzute de lege*”.

70. Analizând conținutul normativ al art.4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004, Curtea reține că în cazul măsurilor care vizează „*hotărârea evacuării din zona afectată sau parțial afectată*” [alin.(1) lit.c)], respectiv „*obligațiile cetățenilor și ale operatorilor economici în ceea ce privește participarea la activități în folosul comunităților locale*” [alin.(5) lit.d)], prin efectele aplicării acestor măsuri **pot fi** afectate drepturi fundamentale ale cetățenilor. Astfel, **evacuarea din zona în care este amenințată viața sau sănătatea persoanei, mediul înconjurător, valorile materiale și culturale** reprezintă o măsură care presupune îndepărtarea unei persoane sau a unui grup de persoane dintr-un loc expus unei primejdii. Prin însăși modalitatea în care se execută, **această măsură este susceptibilă de a afecta o serie de drepturi fundamentale precum libera circulație, viața intimă, familială și privată, inviolabilitatea domiciliului, dreptul la muncă, dreptul de proprietate privată sau libertatea economică**. Or, Curtea observă că, de exemplu, cu privire la libera circulație, art.25 alin.(1) teza a doua din Constituție prevede expres că „*legea stabilește condițiile exercitării acestui drept*”, cu privire la dreptul de proprietate, potrivit art.44 alin.(1) din Constituție, conținutul și limitele sale sunt stabilite de lege, iar referitor la libertatea economică, art.45 din Constituție prevede că „*exercitarea acesteia în condițiile legii este garantată*”. Mai mult, cu privire la inviolabilitatea domiciliului, Constituția însăși în art.27 alin.(2) prevede posibilitatea derogării prin lege de la acest drept atunci când sunt vizate „*înlăturarea unei primejdii privind viața, integritatea fizică sau bunurile unei persoane*”, „*apărarea securității naționale sau a ordinii publice*” sau „*prevenirea răspândirii unei epidemii*”. În toate aceste cazuri, **Constituția prevede că regimul juridic al fiecărui drept fundamental este reglementat prin lege, ca act de reglementare primară, în cazul inviolabilității domiciliului sau a dreptului de proprietate, limitele drepturilor fiind stabilite chiar de normele constituționale.**

71. În ceea ce privește stabilirea „*obligațiilor cetățenilor și ale operatorilor economici în ceea ce privește participarea la activități în folosul comunităților locale*”, Curtea reține că aceasta poate viza un alt drept fundamental, dreptul la muncă, cu corolarul constituțional aferent, respectiv interzicerea muncii forțate, prevăzute de art.42 din Legea fundamentală. Cu privire la această interdicție cu valoare de drept fundamental, constituantul însuși a stabilit anumite limite, printre care cea prevăzută la art.42 alin.(2) lit.c), respectiv că nu constituie muncă forțată „*prestațiile impuse în situația creată de calamități ori de alt pericol, precum și cele care fac parte din obligațiile civile normale stabilite de lege*”. Cu alte cuvinte, obligațiile civile normale, inclusiv prestațiile impuse în situația creată de calamități ori de alt pericol, nu intră în sfera de incidență a interdicției constituționale cu condiția să fie stabilite prin lege.

72. Așadar, **Curtea constată că, din interpretarea sistematică a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004, rezultă că măsurile care pot fi luate pe durata stării de alertă, în temeiul art.4 din actul normativ, pot viza restrângerea unor drepturi și a unor libertăți fundamentale.**

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

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

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

76. Curtea a stabilit că „Guvernul nu are nicio competență de legiferare în domeniul legilor constituționale («ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale») și cel al legilor care vizează măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică («ordonanțele de urgență nu pot viza măsuri de trecere silită»), acestea fiind în competența de legiferare exclusivă a Parlamentului, sub toate aspectele pe care le reglementează în conținutul lor normativ, și are o competență de legiferare limitată în domeniile care vizează regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție și drepturile electorale («ordonanțele de urgență nu pot afecta»), cu privire la care aplicarea interdicției constituționale exprese este condiționată de adoptarea unor reglementări care suprimă, aduc atingere, prejudiciază, vătămă, lezează, în general, antrenează consecințe negative asupra drepturilor, libertăților și îndatoririlor constituționale. În această din urmă ipoteză, dacă reglementările nu produc consecințele juridice menționate, Guvernul partajează competența de legiferare cu Parlamentul, fiind ținut însă de obligația de a motiva în conținutul actului normativ existența unei situații extraordinare, a cărei reglementare nu poate fi amânată, precum și urgența reglementării”.

77. Curtea a mai statuat că interdicțiile constituționale prevăzute la art.115 alin.(6) de a nu adopta ordonanțe de urgență care „pot afecta” regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale, au avut în vedere „restrângerea competenței Guvernului de a legifera în aceste domenii esențiale în locul Parlamentului, iar nu lipsirea totală de competența de a legifera în materie”. Prin urmare, „întrucât nu există o interdicție absolută cu privire la competența Guvernului de a legifera în materia reglementată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.26/2020”, Curtea a constatat că „nu poate reține încălcarea, *de plano*, a dispozițiilor art.61 alin.(1) și ale art.73 alin.(3) lit.a), coroborate cu art.115 alin.(6) din Constituție, ci este necesar ca, pentru a stabili dacă actul normativ afectează o instituție fundamentală a statului și drepturi fundamentale ale

cetățenilor, în cadrul controlului de constituționalitate extrinsecă pe care îl efectuează să antameze analiza criticilor de neconstituționalitate intrinsecă formulate în cauză, raportate la art.1 alin.(5), art.36, art.37, art.61 alin.(1) și art.62 alin.(3) din Constituție”.

78. Pornind de la premisele stabilite prin Decizia nr.150 din 12 martie 2020 și luând act de obiectul de reglementare al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004, Curtea reține că acest act normativ reglementează, în domeniul managementului prevenirii și gestionării situațiilor de urgență, un sistem instituțional parțial încheșat, care devine activ în momentul apariției situațiilor de urgență și care funcționează temporar pe durata acestora. Actul normativ are ca scop **crearea cadrului legal al măsurilor excepționale impuse de gestionarea situației de urgență**, măsuri care au în vedere restabilirea rapidă a stării de normalitate. **Legiferând cu privire la regimul juridic al stării de alertă, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 este actul de reglementare primară prin care se dispun acțiunile și măsurile necesare gestionării situațiilor de urgență, act în baza căruia entitățile cu competențe în managementul situației de urgență emit acte administrative cu caracter normativ sau individual care pun în executare norma primară.**

79. Or, având în vedere că măsurile care vizează „hotărârea evacuării din zona afectată sau parțial afectată”, respectiv „obligațiile cetățenilor și ale operatorilor economici în ceea ce privește participarea la activități în folosul comunităților locale” **pot privi** restrângerea exercițiului unor drepturi și a unor libertăți fundamentale, **Curtea constată că actul normativ criticat cade în sfera interdicției prevăzute de art.115 alin.(6) din Constituție.**

80. Pe de altă parte, analizând evoluția cadrului legal în materia stării de alertă, Curtea observă că forma inițială a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.361 din 26 aprilie 2004, prevedea la art.4 alin.(2) că, „pe timpul stării de alertă se pot dispune, cu respectarea prevederilor art.53 din Constituția României, republicată, **măsuri pentru restrângerea unor drepturi sau libertăți fundamentale referitoare, după caz, la libera circulație, inviolabilitatea domiciliului, interzicerea muncii forțate, dreptul de proprietate privată ori la protecția socială a muncii, aflate în strânsă relație de cauzalitate cu situația produsă și cu modalitățile specifice de gestionare a acesteia**”, iar în alin.(3) că „Măsurile de restrângere a exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți prevăzute la alin.(2) trebuie să fie proporționale cu situațiile care le-au determinat și se aplică cu respectarea condițiilor și limitelor prevăzute de lege”. Cu alte cuvinte, ordonanța de urgență viza chiar restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale, actul normativ având ca scop crearea cadrului legal al măsurilor excepționale impuse de gestionarea situației de criză, rațiunea legii fiind aceea de a constitui temeiul legal al restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale, în acord cu imperativul constituțional stabilit în art.53 alin.(1). Or, **o atare prevedere expresă, coroborată cu prevederile în temeiul cărora se instituiau măsurile care vizează evacuarea cetățenilor, respectiv obligația acestora de a participa la activități în folosul comunităților locale, venea în contradicție cu art.115 alin.(6) din Constituție, întrucât, în cadrul constituțional ulterior revizuirii Legii fundamentale din anul 2003, restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale nu poate fi realizată decât printr-o lege, ca act formal al Parlamentului.**

81. Soluția legislativă care prevedea expres posibilitatea dispunerii de măsuri care aveau drept consecință restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale a fost însă modificată de legiuitorul primar prin legea de aprobare a ordonanței de urgență. Astfel, **prin Legea nr.15/2005 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.190 din 7 martie 2005, **Parlamentul a înlăturat prevederea expresă de la art.4 alin.(4) în forma adoptată de către Guvern**, stabilind că „se pot dispune orice măsuri care sunt necesare pentru înlăturarea stării de forță majoră” și păstrând soluția legislativă care prevede proporționalitatea măsurilor dispuse cu situațiile care le-au determinat și aplicarea acestora cu respectarea condițiilor și limitelor prevăzute de lege. Așadar, **ca urmare a controlului parlamentar asupra actelor Guvernului, întemeiat pe art.115 din Constituție care consacră delegarea legislativă, a fost eliminat viciul expres de neconstituționalitate conținut de art.4 din ordonanța de urgență**, legiuitorul **reglementând însă posibilitatea dispunerii oricăror măsuri necesare pentru înlăturarea stării de forță majoră.**

82. Ținând seama de evoluția în timp a actului normativ criticat, respectiv de modificările operate asupra acestuia de către legiuitorul primar, **Curtea constată că, în interpretarea istorico-teleologică a actului normativ, cu respectarea voinței Parlamentului exprimată cu ocazia adoptării legii de aprobare a actului de delegare legislativă, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004**

nu ar mai putea constitui temeiul restrângerii exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale pe durata stării de alertă.

83. Având în vedere argumentele expuse mai sus, Curtea constată însă că, aplicând **metoda de interpretare sistematică**, dispozițiile în vigoare, respectiv art.4 alin.(2) din ordonanța de urgență care stabilește că pe timpul stării de alertă se pot dispune **orice măsuri care sunt necesare** pentru înlăturarea stării de forță majoră, **coroborate cu prevederile art.4 alin.(1) lit.c) [hotărârea evacuării] și ale art.4 alin.(5) lit.d) [activități în folosul comunităților locale]**, conduc la concluzia că, în anumite cazuri, **acest act normativ permite restrângerea unor drepturi și a unor libertăți fundamentale chiar și în forma legii aprobate de Parlament.**

84. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că atunci când textul de lege supus controlului, prin redactarea sa contradictorie, dă posibilitatea unor interpretări diferite și doar una dintre aceste interpretări este conformă Constituției, în vederea asigurării supremației Legii fundamentale, **se impune intervenția instanței constituționale în sensul înlăturării oricărei posibile interpretări a legii care este de natură să nesocotească dispozițiile constituționale.** Tot astfel, Curtea a sancționat neconstituționalitatea unor texte de lege în interpretarea dată acestora de autoritățile publice însărcinate cu aplicarea acestora (a se vedea Deciziile nr.223 și nr.224 din 12 martie 2012, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.256 din 18 aprilie 2012).

85. Prin urmare, Curtea Constituțională va da dispozițiilor criticate acea interpretare care asigură conformitatea lor cu normele constituționale, respectiv cu norma adoptată în urma revizuirii Constituției din anul 2003 prin care se stabilește interdicția legiuitorului delegat de a afecta prin ordonanțe de urgență drepturi și libertăți fundamentale, și va constata că **dispozițiile art.4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 sunt constituționale numai în măsura în care acțiunile și măsurile dispuse pe durata stării de alertă nu vizează restrângerea exercițiului unor drepturi sau a unor libertăți fundamentale.**

86. Având în vedere jurisprudența sa constantă, Curtea reține că, indiferent de interpretările ce se pot aduce unui text, atunci când Curtea Constituțională a hotărât că numai o anumită interpretare este conformă cu Constituția, menținându-se astfel prezumția de constituționalitate a textului în această interpretare, atât instanțele judecătorești, cât și organele administrative trebuie să se conformeze deciziei Curții și să o aplice ca atare (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.536 din 28 aprilie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.482 din 7 iulie 2011, sau Decizia nr.381 din 31 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.634 din 20 iulie 2018).

87. Într-o atare interpretare și anume că actul normativ supus controlului de constituționalitate nu dă posibilitatea restrângerii exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale și având în vedere natura juridică a actelor emise de structurile abilitate în managementul situațiilor de urgență, respectiv acte administrative care organizează executarea și punerea în aplicare, prin raportare la situația de fapt existentă, a dispozițiilor de reglementare primară care statuează cu privire la regimul juridic al stării de alertă, apare ca evident că aceste acte nu pot afecta drepturi și libertăți fundamentale. Fiind acte subsecvente legii, prin care se stabilesc în concret măsurile care urmează a fi luate în vederea gestionării situației de urgență, acestea nu pot decât să transpună normele legale. Actul administrativ de aplicare a legii nu poate deroga, nu se poate substitui și nici adăuga la lege.

88. Este incontestabil faptul că legislația care prevede regimul juridic al unor situații de criză ce impun luarea unor măsuri excepționale presupune un grad mai sporit de generalitate față de legislația aplicabilă în perioada de normalitate, tocmai pentru că particularitățile situației de criză sunt **abaterea de la normal** (excepționalitatea) și **imprevizibilitatea** pericolului grav care vizează atât societatea în ansamblul său, cât și fiecare individ în parte. Cu toate acestea, **generalitatea normei primare nu poate fi atenuată prin acte infralegale care să completeze cadrul normativ existent.** De aceea, **măsurile care organizează executarea dispozițiilor legale și particularizează și adaptează respectivele dispoziții la situația de fapt existentă, la domeniile de activitate esențiale pentru gestionarea situației care a generat instituirea stării de alertă nu se pot abate (prin modificări sau completări) de la cadrul circumscris prin normele cu putere de lege, deci nu pot viza drepturi și libertăți fundamentale.**

89. Prin urmare, cu privire la critica ce vizează posibilitatea dispunerii de măsuri restrictive în privința unor drepturi fundamentale prin acte administrative, Curtea reține că acțiunile și măsurile dispuse pe durata stării de alertă, în temeiul dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004, nu pot viza drepturi sau libertăți fundamentale. De asemenea, Curtea constată că legiuitorul delegat nu poate delega la rândul său unei autorități/entități administrative ceea ce el însuși nu deține în competență. Așa cum Curtea a statuat în mod constant, din coroborarea normelor constituționale cuprinse în art.53 alin.(1)

și în art.115 alin.(6) rezultă că afectarea/restrângerea drepturilor sau libertăților fundamentale nu se poate realiza decât prin lege, ca act formal al Parlamentului.

90. Pentru aceleași argumente, Curtea reține că, atâta vreme cât Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 nu constituie temeiul dispunerii unor acțiuni sau măsuri care să vizeze drepturi sau libertăți fundamentale, nu se poate reține că actul normativ criticat ignoră condiția privind proporționalitatea măsurii restrângerii exercițiului unor drepturi și libertăți fundamentale prin lipsa unui termen-limită pentru declararea stării de alertă.

91. Pe de altă parte, Curtea constată că, în ceea ce privește măsurile care pot fi dispuse pe durata stării de alertă, art.4 alin.(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 prevede că acestea trebuie să fie „*proporționale cu situațiile care le-au determinat*”, iar art.4 alin.(5) lit.b) stipulează că hotărârea de declarare a stării de alertă cuprinde „*perioada de aplicare*”. Așadar, legiuitorul a prevăzut expres incidența principiului proporționalității cu privire la măsurile care se dispun pe durata stării de alertă, chiar dacă acestea nu vizează restrângerea exercițiului unor drepturi sau a unor libertăți fundamentale.

92. Pentru considerentele expuse, în temeiul art.146 lit.d) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.1-3, al art.11 alin.(1) lit.A.d) și al art.29 din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi, în ceea ce privește dispozițiile art.2 lit.f) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004, și cu majoritate de voturi, în ceea ce privește dispozițiile art.4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

Decide:

1. Respinge excepția de neconstituționalitate formulată de Avocatul Poporului și constată că dispozițiile art.2 lit.f) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

2. Admite excepția de neconstituționalitate formulată de același autor și constată că dispozițiile art.4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență sunt constituționale în măsura în care acțiunile și măsurile dispuse pe durata stării de alertă nu vizează restrângerea exercițiului unor drepturi sau a unor libertăți fundamentale.

Definitivă și general obligatorie.

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

Pronunțată în ședința din data de 13 mai 2020.