Influența „invizibilului infinit” asupra statului de drept | Ioniță Cochințu

Autor: **Ioniță Cochințu** – Magistrat-asistent la Curtea Constituţională a României și cadru didactic asociat la Departamentul de Drept, Facultatea de Administrație Publică, SNSPA.

Recent, evoluțiile, previziunile și, mai ales, dorințele de a atinge o perfecțiune a statului de drept s-au izbit de un „invizibil infinit” (SARS-CoV-2, COVID-19), care a condus nu numai la stoparea punerii în aplicare a mecanismelor de dezvoltare economică sau a unei democrații reale, ci chiar la o restrângere a exercițiului unor drepturi fundamentale prin instituirea stării de urgență, drepturi care erau deja consacrate constituțional. Însă, chiar și în aceste condiții create de apariția crizei sanitare, respectarea prevederilor Constituției, a democrației, a statului de drept și a drepturilor omului nu trebuie înlăturată. În acest context, atât la nivel național, cât și european și internațional, au apărut anumite recomandări-îndrumări-instrumente care concură la funcționarea statului de drept, relevantă fiind „Lista de verificare a statului de drept în situații de urgență”, realizată de Comisia de la Veneția, prin care au fost elaborate criterii specifice pentru excepțiile de la principiul legalității în situații de urgență.

Ca și concept universal valabil, statul de drept este o caracteristică a sistemelor de drept moderne și democratice. În ciuda faptului că principiul statului de drept este interpretat în fiecare stat într-o manieră specifică, acesta constituie totuși piatra de temelie a fiecărui sistem juridic din lumea modernă, fiind un principiu general recunoscut, inseparabil de Constituția însăși și în mod integral legat de

democrație și de protecția drepturilor omului[1].

Așa cum am arătat și cu alte ocazii, prin expunerea unor prelegeri sau prezentări în diferite lucrări, societatea în care trăim evoluează, fiind necesară adoptarea unor noi norme care să reglementeze relațiile sociale sau adaptarea celor existente, în funcție de realitățile sociale, economice, politice, mai ales în contextul „europenizării” și al „globalizării”, în sensul unei protecții sporite a drepturilor și libertăților fundamentale, dar și al unei dinamizări ascendente a tuturor factorilor ce țin de economie, de fiscalitate și, în general, de tot ce ține de progresul și binele societății.

Însă, recent, toate aceste evoluții, previziuni și, mai ales, dorințe de a atinge o perfecțiune a statului de drept s-au izbit de un *„invizibil infinit”(* SARS-CoV-2, COVID-19*),* care a condus nu numai la stoparea punerii în aplicare a mecanismelor de dezvoltare economică sau a unei democrații reale, ci chiar la o restrângere a exercițiului unor drepturi fundamentale care erau deja consacrate atât la nivel internațional, cât și național, constituțional și dezvoltate prin diferite acte normative.

În acest context, în primul rând, a fost instituită **starea de urgență**[2], ce reprezintă ansamblul de măsuri excepționale de natură politică, economică şi de ordine publică aplicabile pe întreg teritoriul țării sau în unele unități administrativ-teritoriale, care se instituie în următoarele situații: existența unor pericole grave actuale sau iminente privind securitatea națională ori funcționarea democrației constituționale; iminența producerii ori producerea unor calamități care fac necesară prevenirea, limitarea sau înlăturarea, după caz, a urmărilor unor dezastre[3]. Astfel, prin Decret al Președintelui României, s-a instituit starea de urgență pe întreg teritoriul României, pe o durată de 30 de zile[4], care este și prelungită cu 30 de zile. Pentru prevenirea răspândirii COVID-19 și realizarea managementului

consecințelor, raportat la evoluția situației epidemiologice, pe durata stării de urgență este restrâns exercițiul următoarelor drepturi, proporțional cu gradul de realizare a unor criterii[5]: libera circulație; dreptul la viață intimă, familială și privată; inviolabilitatea domiciliului; dreptul la învățătură; libertatea întrunirilor; dreptul de proprietate privată; dreptul la grevă; libertatea economică.

Însă, chiar și în aceste condiții create de evoluția situației epidemiologice internaționale determinată de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2 la nivelul a peste 150 de țări și instituirea stării de urgență, respectarea prevederilor Constituției, a democrației, a statului de drept și a drepturilor omului nu trebuie înlăturată. Astfel, atât la nivel național, cât și european și internațional, au apărut anumite recomandări-îndrumări-instrumente.

Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept, „Comisia de la Veneția”, a examinat în numeroase rânduri limitele constituționale în care se poate acționa în situații de urgență. Aceasta a subliniat constant că securitatea statului și siguranța publică nu pot fi garantate în mod eficient decât într-o democrație care respectă pe deplin statul de drept. Chiar și în cazuri reale de situații de urgență, statul de drept trebuie să prevaleze[6].

Cu privire la statul de drept, după raportul din 2011 privind statul de drept [CDL-AD (2011)003rev][7], Comisia de la Veneția a adoptat, în martie 2016, o Listă detaliată privind statul de drept [CDL-AD (2016)007][8], care oferă o imagine de ansamblu asupra domeniului de aplicare extins al statului de drept, ce acoperă, printre altele, legalitatea (supremația dreptului, relația dintre dreptul internațional și dreptul intern, procedurile legislative, competențele de legiferare ale executivului, situațiile de urgență, actorii privați care exercită sarcini publice), securitatea juridică (accesibilitatea legislației și deciziilor judiciare, previzibilitatea, stabilitatea și coerența, încrederea

legitimă, principiul neretroactivității, principiul *nulla poena sine lege*, autoritatea de lucru judecat), prevenirea abuzurilor de putere, egalitatea în fața legii și nediscriminarea, precum și accesul la justiție (independența și imparțialitatea sistemului judiciar/judecătorilor, procesul echitabil, inclusiv eficacitatea hotărârilor judecătorești și autonomia organelor de urmărire penală). Toate aceste subiecte pot ajuta la identificarea elementelor care alcătuiesc statul de drept, chiar și atunci când sunt utilizate fără o trimitere explicită la acest principiu.

În contextul crizei sanitare fără precedent, Comisia de la Veneția, Consiliul Europei, Consiliul Uniunii Europene, Comisia europeană, Parlamentul Uniunii Europene, Parlamentul României și alte organisme europene și internaționale au readus în discuție instrumente și măsuri care concură la respectarea valorilor fundamentale ale democrației, ale statului de drept și ale drepturilor omului, măsuri ce trebuie să fie proporționale cu amenințarea reprezentată de răspândirea virusului, să fie limitate în timp și să respecte demnitatea umană, precum și unele măsuri financiare, pentru a contracara o recesiune puternică la nivel național, european și internațional.

Comisia de la Veneția a realizat un sumar al rapoartelor sale generale și al avizelor specifice fiecărei țări cu privire la dispozițiile constituționale și legislația privind situațiile de urgență, care facilitează accesul la analiza Comisiei privind compatibilitatea stării de urgență cu principiile fundamentale ale democrației, respectarea drepturilor omului și statul de drept. În acest context, au fost abordate[9] mai multe aspecte ale distribuției competențelor în timpul stărilor de urgență, în special: cerințele de fond ale unei instituiri a stării de urgență; competențele autorităților de a institui această stare de urgență; supravegherea și prelungirea stării de urgență, atât de Parlament, cât și de sistemul judiciar; limitele domeniului de aplicare și durata

măsurilor de urgență; posibilitatea modificărilor constituționale și posibilitatea organizării de alegeri și referendumuri constituționale în timpul stărilor de urgență.

Astfel, a fost efectuată o *„Listă de verificare a statului de drept”* în situații de urgență [CDL-PI(2020)003], Comisia de la Veneția elaborând criterii specifice pentru excepțiile de la principiul legalității în situații de urgență, care are următorul conținut:

- I. Introducere
- II. Instituirea stării de urgență: definiție și cerințe de fond
- III. Derogare de la obligațiile privind drepturile omului
- IV. Îngrădirea constituțională a drepturilor în starea de urgență
- V. Instituirea stării de urgență: competențe
- VI. Supravegherea instituirii stării de urgență și prelungirea stării de urgență: supraveghere parlamentară a stării de urgență; controlul jurisdicțional
- VII. Durata stării de urgență
- VIII. Durata măsurilor de urgență
- IX. Domeniul de aplicare a măsurilor de urgență: principiile necesității și proporționalității; efecte permanente; probleme specifice; interpretare; modificare constituțională; atribuțiile cu privire la organele locale de autoguvernare; tribunalele militare, autoritățile și forțele armate
- X. Alegeri în timpul stărilor de urgență: aspecte generale; generalitate; referendumul; alegeri prezidențiale, extraordinare în situații militare și de urgență; amânarea alegerilor; modificări ale legii electorale; dizolvarea Parlamentului; activitățile partidelor politice
- XI. Documente de referință[10]

Totodată, în același sens, Consiliul Europei oferă[11] îndrumări statelor membre cu privire la respectarea drepturilor omului, a democrației și a statului de drept, îndrumări cuprinse într-un document intitulat „*Un set de instrumente pentru statele membre***”**, care acoperă patru domenii cheie:

1. Derogare de la Convenția Europeană a Drepturilor Omului în perioada de urgență[12];
2. Respectarea statului de drept și a principiilor democratice în perioadele de urgență, inclusiv limitele privind domeniul de aplicare și durata măsurilor de urgență;
3. Standarde fundamentale privind drepturile omului, inclusiv libertatea de exprimare, confidențialitatea și protecția datelor, protecția grupurilor vulnerabile împotriva discriminării și dreptul la educație;
4. Protecția împotriva criminalității și protecția victimelor crimei, în special în ceea ce privește violența bazată pe gen.

În esență, în acest document, intitulat **„***Un set de instrumente pentru statele membre***”**, se arată că măsurile luate ca răspuns la amenințarea actuală COVID-19 și modul în care acestea sunt aplicate variază considerabil de la o stare la alta în diferite momente de timp, unele fiind restrictive, altele mai relaxate. În timp ce anumite măsuri adoptate de statele membre pot fi justificate pe baza dispozițiilor obișnuite ale Convenției pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale (CEDO) referitoare la protecția sănătății (Protocolul nr. 4 la convenție), măsurile cu caracter excepțional pot necesita derogări de la obligațiile statelor din Convenție. Fiecare stat trebuie să evalueze dacă măsurile pe care le adoptă garantează o astfel de derogare, în funcție de natura și întinderea restricțiilor aplicate drepturilor și libertăților protejate prin Convenție. Însă anumite drepturi prevăzute de Convenție nu permit nicio

derogare: dreptul la viață, interzicerea torturii și a tratamentului inuman sau degradant, interzicerea sclaviei, nicio pedeapsă fără lege, abolirea pedepsei cu moartea[13]. Orice derogare trebuie să aibă la bază dreptul intern, adică să corespundă cerințelor de legalitate și de proporționalitate.

Orice derogare de la prevederile Convenției va putea fi evaluată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în situația în care asemenea cazuri vor fi pe rolul acestei instanțe. De altfel, instanța de la Strasbourg a acordat statelor o largă marjă de apreciere în acest domeniu, arătând că, în primul rând, este responsabilitatea fiecărui stat contractant „viața națiunii sale", respectiv să stabilească dacă viața este amenințată de o „urgență publică" și, dacă da, cât de departe este necesar să meargă în încercarea de a depăși situația de urgență. Din cauza contactului direct și continuu cu nevoile urgente ale momentului, autoritățile naționale sunt, în principiu, într-o poziție mai bună decât judecătorul internațional să decidă atât asupra prezenței unei astfel de urgențe, cât și asupra naturii și sferei derogărilor necesare pentru evitarea acesteia. În această privință, art. 15 par. 1 din Convenție lasă autorităților respective o marjă largă de apreciere.

Referitor la principiul legalității, se precizează că, și în situații de urgență, statul de drept trebuie să prevaleze. Este un principiu fundamental al statului de drept – acțiunea statului trebuie să fie în conformitate cu legea. „Legea" în acest context nu include numai actele Parlamentului, ci și, spre exemplu, decretele de instituire a a stării de urgență, cu condiția să aibă o bază constituțională. Multe constituții prevăd un regim juridic special (sau regimuri), în sensul creșterii puterilor autorităților executive în cazul unui război sau al unui dezastru natural major sau al altei calamități. De asemenea, este posibil ca legiuitorul să adopte legi de urgență, special concepute pentru a face față crizei

actuale, care depășesc normele legale deja existente. Orice este nou în legislația de acest fel ar trebui să fie în conformitate cu Constituția și cu standardele internaționale și, acolo unde este cazul, trebuie supuse controlului Curților Constituționale. În timpul stării de urgență, guvernul (puterea executivă) poate primi o delegare/putere generală de a emite decretele care au forța legii. Acest lucru este acceptabil, cu condiția ca acele puteri generale să aibă o durată limitată. Necesitatea prelungirii stării de urgență ar trebui să fie supusă controlului Parlamentului[14].

În timpul stării de urgență, nu numai puterea Guvernului de a legifera trebuie să fie limitată la durata stării de urgență, dar orice legislație adoptată în timpul stării de urgență ar trebui să includă, de asemenea, limite clare cu privire la durata acestor măsuri excepționale. Într-adevăr, după încheierea situației de urgență, se poate justifica continuarea aplicării anumitor măsuri specifice vizate, dar o asemenea extindere ar intra în competența Parlamentului prin procedurile obișnuite[15].

Referitor la domeniul de aplicare limitat al legislației de urgență, acesta este circumscris **principiului necesității**, care impune ca măsurile de urgență să poată fi îndeplinite cu modificarea minimă a regulilor și procedurilor normale.

Parlamentul trebuie să păstreze puterea de a controla acțiunea executivă, în special verificând, la intervale rezonabile, dacă puterile date în situația de urgență executivului sunt încă justificate, putând interveni pentru modificarea sau anularea deciziilor executivului. Dizolvarea Parlamentului în timpul stărilor de urgență nu ar trebui să fie posibilă și, într-adevăr, multe Constituții prevăd că mandatul Parlamentului/parlamentarilor este prelungit până la sfârșitul stării de urgență.

Funcția de bază a sistemului judiciar – în special a instanțelor constituționale, acolo unde există – ar trebui să

fie menținută. Este important ca judecătorii să examineze limitele drepturilor omului introduse de legislația adoptată în starea de urgență.

În acest context epidemiologic au fost efectuate numeroase notificări de către statele membre în ceea ce privește anumite derogări de la prevederile Convenției pentru protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Astfel, până la realizarea prezentului editorial, România are următoarele **Notificări în temeiul articolului 15 din Convenție în contextul pandemiei COVID-19[16]:**

- Notificare – JJ9014C Tr./005-226– 18 martie 2020 – Declarație referitoare la Convenția pentru protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale (ETS nr. 5)[17].
- Notificare – JJ9022C Tr./005-233– 3 aprilie 2020 – Comunicare referitoare la Convenția pentru protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale (ETS nr. 5)[18].
- Notificare – JJ9027C Tr./005-236– 15 aprilie 2020 – Comunicare referitoare la Convenția pentru protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale (ETS nr. 5)[19].
- Notificare – JJ9031C Tr./005-239– 22 aprilie 2020 – Comunicări legate de Convenția pentru protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale (ETS nr. 5)[20].
- Notificare – JJ9035C Tr./005-242– 28 aprilie 2020 – Comunicare referitoare la Convenția pentru protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale (ETS nr. 5)[21].
- Notificare – JJ9039C Tr./005-244– 4 mai 2020 – Comunicare referitoare la Convenția pentru protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale (ETS nr. 5)[22].

Concluzii

Respectarea statului de drept și a principiilor democratice în perioadele de urgență, inclusiv limitele privind domeniul de aplicare și durata măsurilor de urgență, este imperios necesară. Statele trebuie să țină cont de faptul că orice măsuri luate trebuie să protejeze ordinea și valorile unei societăți democratice.

Statul de drept, ca principiu constituțional fundamental, impune ca legea să se bazeze pe anumite valori universale și se referă la un stat în care toate persoanele, instituțiile și entitățile, publice și private, inclusiv statul însuși, au obligația de a respecta legea și răspund pentru încălcarea acesteia[23].

Acest articol este editorialul numărului nr. 2/2020 al revistei Tax Magazine.

---

[1] *http://www.wccj2017.lt/data/public/uploads/2017/09/cdl-wccj-ga2017007-eed.pdf*

[2] Cu privire la măsurile excepționale, Constituția României prevede la art. 93 faptul că: „Preşedintele României instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgenţă în întreaga ţară ori în unele unităţi administrativ-teritoriale şi solicită Parlamentului încuviinţarea măsurii adoptate, în cel mult 5 zile de la luarea acesteia. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în cel mult 48 de ore de la instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă şi funcţionează pe toată durata acestora”.

[3] O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență (M. Of. nr. 22 din 21 ianuarie 1999).

[4] În acest sens, a se vedea Decretul Preşedintelui României nr. 195 din 16 martie 2020 privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României (M. Of. nr. 212 din 16 martie 2020), și Decretul Preşedintelui României nr. 240 din 14 aprilie 2020 privind prelungirea stării de urgenţă pe teritoriul României (M. Of. nr. 311 din 14 aprilie 2020).

[5] Criteriile sunt cuprinse în decret și sunt următoarele: intensitatea transmiterii intracomunitare a COVID-19; frecvența apariției unor focare într-o zonă geografică; numărul de pacienți critici raportat la capacitatea sistemului sanitar; capacitatea și continuitatea asigurării serviciilor sociale și de utilități publice pentru populație; capacitatea autorităților publice de a menține și asigura măsuri de ordine și siguranță publică; măsurile instituite de alte state cu impact asupra populației sau situației economice a României; capacitatea de asigurare a măsurilor pentru punere în carantină; apariția altor situații de urgență.

[6] *https://www.venice.coe.int/*

[7] *https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e*

[8] *https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e*

[9] *https://rm.coe.int/16809e38a6*

[10] *https://rm.coe.int/16809e38a6*

[11] *https://www.coe.int/en/web/portal/-/coronavirus-guidance-to-governments-on-respecting-human-rights-democracy-and-the-rule-of-law*

[12] Art. 15 (Derogarea în caz de stare de urgenţă) din

Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale:

1. În caz de război sau de alt pericol public ce ameninţă viaţa naţiunii, orice Înaltă Parte Contractantă poate lua măsuri care derogă de la obligaţiile prevăzute de prezenta Convenţie, în măsura strictă în care situaţia o impune şi cu condiţia ca aceste măsuri să nu fie în contradicţie cu alte obligaţii care decurg din dreptul internaţional.
2. Dispoziţia precedentă nu permite nicio derogare de la articolul 2, cu excepţia cazului de deces rezultând din acte licite de război, şi nici de la articolele 3, 4 (paragraful 1) şi 7.
3. Orice Înaltă Parte Contractantă ce exercită acest drept de derogare îl informează pe deplin pe Secretarul General al Consiliului Europei cu privire la măsurile luate şi la motivele care le-au determinat. Aceasta trebuie, de asemenea, să informeze Secretarul General al Consiliului Europei şi asupra datei la care aceste măsuri au încetat a fi în vigoare şi dispoziţiile Convenţiei devin din nou deplin aplicabile.

https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/62111354

[13] *https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40*

http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?fileid=24689

[14] CommDH(2002)7, Opinion 1/2002 on certain aspects of the United Kingdom derogation from Article 5 paragraph 1 of the European Convention on Human Rights; Venice Commission, Parameters On The Relationship Between The Parliamentary Majority And The Opposition In A Democracy: A Checklist (CDL-

AD(2019)019).

[15] A se vedea PACE Resolution 1659 (2009), Protection of human rights in emergency situations, p. 12.

[16] *https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/62111354*

[17] *https://rm.coe.int/16809cee30*

[18] *https://rm.coe.int/16809e16bf*

[19] *https://rm.coe.int/16809e2940*

[20] *https://rm.coe.int/16809e3761*

[21] *https://rm.coe.int/16809e4108*

[22] *https://rm.coe.int/16809e4a01*

[23] A se vedea în acest sens lucrările **Congresului Conferinței mondiale *„Statul de drept și justiția constituțională în lumea modernă”*,** *https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=02_WCCJ_04_Vilnius*