

GRIGORE-FLORIN POPESCU

**SITUAȚIILE EXCEPȚIONALE –
STAREA DE ASEDIU ȘI STAREA
DE URGENȚĂ, PANDEMIA GENERATĂ
DE COVID-19 ȘI PROTECȚIA
DREPTURILOR FUNDAMENTALE**

Universul Juridic
București
- 2024 -

Situațiile excepționale în reglementări constituționale europene

Secțiunea 1. Configurarea constituțională a situațiilor excepționale în unele state membre ale Uniunii Europene

Subsecțiunea 1. Locul și rolul constituției în ansamblul normativ

Dreptul apare ca un sistem juridic complex, care aduce în discuție nu doar latura normativă a conținutului său, ci și aspectele caracteristice ale formării acestuia. Dreptul presupune crearea de norme legale și existența acestora, în conexiune cu împrejurările sociale în care se nasc și evoluează raporturile de drept. Caracterul interpersonal al relațiilor reglementate determină condiția socială a legii. Una dintre funcțiile dreptului este instituționalizarea, prin intermediul căreia organizarea social-politică dobândește formalizare juridică¹.

Apariția constituțiilor este legată de cea a statului modern. Statul reprezintă o organizație politică, o structură socială, o ordine a conduitei umane. Caracterul politic al orânduirii este dat de constrângerea de la om la om normată de ordinea comportamentală, de actele coercitive statuate de aceasta². În secolul al XVIII-lea s-a dezvoltat constituționalismul, curent ideologic care trata libertatea și puterea ca fiind noțiuni antinomice, în sensul că garantarea libertății presupune limitarea puterii politice cu ajutorul anumitor reguli, denumite „constituție”³.

Orice constituție deține o încărcătură politică prin definiție. Constituția, în postura sa de lege fundamentală a statului, oglindește în gradul cel mai înalt tipul de structuri și mecanisme politice, oficializând sistemele de exercitare a puterii⁴.

Puterea reprezintă un centru de comandă, capacitatea conștientă a unor membri ai colectivității de a ordona și regla sensul și conținutul majorității

¹ Nicolae Popa, *Teoria generală a dreptului*, ed. 6, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 130.

² Hans Kelsen, *Doctrina pură a dreptului*, Ed. Humanitas, București, 2000, p. 340.

³ Mircea Criste, *Drept constituțional. Un drept al statului*, Ed. Universul Juridic, București, 2017, p. 14, par. 15.

⁴ Victor Duculescu, Constantin Călinoiu, Georgeta Duculescu, *Drept constituțional comparat*, ed. a doua, revăzută și adăugită, Ed. Lumina Lex, București, 1999, vol. I, pp. 39, 43.

raporturilor sociale. Puterea publică este forma instituționalizată a puterii politice, respectiv ansamblul instituțiilor politice deținătoare de prerogative decizionale apte de a fi aduse la îndeplinire prin utilizarea forței de constrângere a statului⁵. Pentru desemnarea termenului de „putere publică” se mai folosesc sintagmele „putere de stat” sau „autoritate publică”⁶.

În cadrul activității statale, are loc o divizare a puterii publice. Statul de drept modern cunoaște în mod tradițional trei puteri: legislativă, executivă și judecătorească. Există autori care consideră că acestora li se alătură o a patra putere, distinctă, reprezentată de justiția constituțională⁷.

Exercitarea puterii publice are loc prin aparatul statal, alcătuit din instituții publice și organe de stat. Modul de organizare (personificare) a puterii determină forma de guvernământ (monarhie sau republică), iar felul în care se exercită denotă regimul politic.

Regimul constituțional se află într-o strânsă relație cu regimul politic. Regimul politic constă în ansamblul instituțiilor, mijloacelor și procedeelelor prin care se înfăptuiește puterea, fiind indicatorul pentru caracterizarea unei societăți ca democratică sau antidemocratică⁸.

În realitate, regimurile constituționale sunt mijloace prin care regimurile politice se manifestă pe plan juridic și organizațional. Distingem între regimurile democratice și regimurile autoritare. Regimurile democratice se împart, mai departe, în regimuri parlamentare, prezidențiale, semiprezidențiale și directoriale⁹.

Constituția reprezintă așezământul politic și juridic fundamental al unui stat, fiind actul juridic normativ suprem care cuprinde normele adoptate în cadrul unei proceduri specifice având ca obiect de reglementare instituționalizarea și exercitarea puterii. Este necesară cumularea dimensiunilor esențiale ale legii fundamentale: constituția este un act al guvernanților, prin care cetățenii delimitează formele exercitării puterii; constituția este un act dinamic, deschis și într-un permanent proces de cristalizare; constituția este un act al societății, conferindu-i un contur, o compoziție, o semnificație¹⁰.

⁵ Ion Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat* –, Ed. C.H. Beck, București, 2006, pp. 28, 35.

⁶ Tudor Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, Ed. Lumina Lex, București, 1998, vol. I, p. 203.

⁷ Ion Deleanu, *op. cit.*, p. 241.

⁸ *Ibidem*, pp. 124-125.

⁹ Victor Duculescu, Constantin Călinoiu, Georgeta Duculescu, *op. cit.*, vol. I, pp. 40-41.

¹⁰ Ion Deleanu, *op. cit.*, pp. 210-214; Marius Andreescu, Andra Puran, *Drept constituțional. Justiția constituțională – garant al supremației Constituției. Doctrină și jurisprudență*, Ed. C.H. Beck, București, 2023, p. 1.

Cuprins

ABREVIERI	5
CUVÂNT-ÎNAINTE.....	7
INTRODUCERE	10
CAPITOLUL	
SITUAȚIILE EXCEPȚIONALE ÎN REGLEMENTĂRI	
CONSTITUȚIONALE EUROPENE	19
Secțiunea 1. Configurarea constituțională a situațiilor excepționale în unele state membre ale Uniunii Europene	19
Subsecțiunea 1. Locul și rolul constituției în ansamblul normativ	19
Subsecțiunea a 2-a. Situațiile excepționale în constituțiile unor state membre ale Uniunii Europene	22
§ 1. Austria	23
§ 2. Bulgaria	25
§ 3. Croația.....	27
§ 4. Estonia	29
§ 5. Franța.....	31
§ 6. Germania	33
§ 7. Grecia	36
§ 8. Irlanda.....	39
§ 9. Italia.....	40
§ 10. Polonia	42
§ 11. Portugalia	45
§ 12. Spania.....	48
§ 13. Ungaria.....	50
§ 14. Aspecte comune.....	54
Secțiunea a 2-a. Constituțiile României și situațiile excepționale	55
Subsecțiunea 1. Constituțiile monarhiste	55
§ 1. Constituția din 1866.....	55
§ 2. Constituția din 1923.....	57
§ 3. Constituția din 1938.....	59
Subsecțiunea a 2-a. Constituțiile socialiste	61
§ 1. Constituția din 1948.....	62

§ 2. Constituția din 1952	63
§ 3. Constituția din 1965	65
Subsecțiunea a 3-a. Constituția postdecembristă.....	68
§ 1. Adoptarea Constituției din 1991	68
§ 2. Revizuirea din 2003	70
Subsecțiunea a 4-a. Comparația cu alte state membre ale Uniunii Europene	74

CAPITOLUL II

SITUAȚIILE EXCEPȚIONALE ȘI PANDEMIA	77
Secțiunea 1. Implementarea prevederilor constituționale în unele state membre ale Uniunii Europene ca urmare a pandemiei generate de COVID-19.....	77
Subsecțiunea 1. Considerații generale.....	77
Subsecțiunea a 2-a. Răspunsul juridic individual dat crizei epidemiologice de unele țări din Uniunea Europeană	79
§ 1. Austria	79
§ 2. Bulgaria.....	82
§ 3. Croația	84
§ 4. Estonia.....	89
§ 5. Franța	92
§ 6. Germania.....	98
§ 7. Grecia	101
§ 8. Irlanda	104
§ 9. Italia.....	107
§ 10. Polonia.....	111
§ 11. Portugalia.....	113
§ 12. Spania.....	118
§ 13. Ungaria	120
§ 14. Sinteză	123
Secțiunea a 2-a. Situațiile și stările excepționale în România – instrumente de combatere a efectelor pandemiei de COVID-19.....	126
Subsecțiunea 1. Starea de asediu și starea de urgență în legislația românească actuală.....	126
§ 1. Sediul materiei.....	126
§ 2. Regimul juridic	129
§ 3. Natura juridică a decretelor de instituire și prelungire a stării de asediu și a stării de urgență.....	130
§ 4. Efecte	132
Subsecțiunea a 2-a. Comparația cu alte instituții juridice.....	134

§ 1. Situațiile excepționale și situațiile extraordinare	134
§ 2. Starea de urgență și situația de urgență	137
§ 3. Starea de urgență și starea de alertă	139
§ 4. Starea de alertă și situația de urgență	141
CAPITOLUL III	
PANDEMIA GENERATĂ DE COVID-19 ȘI REACȚIA STATULUI ROMÂN PENTRU OCROTIREA DREPTURILOR FUNDAMENTALE	
FUNDAMENTALE	142
Secțiunea 1. Administrarea crizei prin mijloace constituționale	142
Subsecțiunea 1. Instrumente ale puterii de stat	143
§ 1. Activitatea normativă	143
§ 2. Jurisdicția constituțională	160
§ 3. Justiția administrativă	172
Subsecțiunea a 2-a. Standarde constituționale pentru restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți	176
§ 1. Considerații generale despre drepturile și libertățile fundamentale	176
§ 2. Ocrotirea drepturilor și libertăților fundamentale	177
§ 3. Îngrădiri constituționale aduse drepturilor și libertăților fundamentale	186
Secțiunea a 2-a. Poziționarea juridică a autorităților române	198
Subsecțiunea 1. Perioada actelor normative emise în cadrul juridic obișnuit	199
Subsecțiunea a 2-a. Perioada stării de urgență	201
§ 1. Reglementări privind existența situației excepționale	202
§ 2. Reglementări derivate din regimul juridic al stării de urgență	207
§ 3. Reglementări de drept comun pe durata stării de urgență	210
§ 4. Tranziția spre starea de alertă	215
Subsecțiunea a 3-a. Perioada stării de alertă	218
§ 1. Reglementări referitoare la existența stării de alertă	219
§ 2. Reglementări de drept comun pe durata stării de alertă	221
Secțiunea a 3-a. Examenul de constituționalitate	232
§ 1. Decizia nr. 151 din 6 mai 2020	234

§ 2. Decizia nr. 152 din 6 mai 2020.....	235
§ 3. Decizia nr. 155 din 6 mai 2020.....	239
§ 4. Decizia nr. 157 din 13 mai 2020.....	240
§ 5. Decizia nr. 240 din 3 iunie 2020.....	243
§ 6. Decizia nr. 242 din 3 iunie 2020.....	245
§ 7. Decizia nr. 457 din 25 iunie 2020.....	246
§ 8. Decizia nr. 458 din 25 iunie 2020.....	249
§ 9. Decizia nr. 590 din 14 iulie 2020.....	252
§ 10. Decizia nr. 600 din 15 iulie 2020.....	254
§ 11. Decizia nr. 646 din 24 septembrie 2020.....	255
§ 12. Decizia nr. 647 din 24 septembrie 2020.....	257
§ 13. Decizia nr. 751 din 20 octombrie 2020.....	258
§ 14. Decizia nr. 875 din 9 decembrie 2020.....	261
§ 15. Decizia nr. 904 din 16 decembrie 2020.....	264
§ 16. Decizia nr. 1 din 13 ianuarie 2021.....	266
§ 17. Decizia nr. 100 din 17 februarie 2021.....	269
§ 18. Decizia nr. 117 din 23 februarie 2021.....	271
§ 19. Decizia nr. 392 din 8 iunie 2021.....	269
§ 20. Decizia nr. 672 din 20 octombrie 2021.....	276
§ 21. Decizia nr. 50 din 15 februarie 2022.....	278
§ 22. Decizia nr. 369 din 5 iulie 2022.....	281
§ 23. Decizia nr. 650 din 15 decembrie 2022.....	284
Secțiunea a 4-a. Filtrul judecătoresc.....	285
Subsecțiunea 1. Interpretarea și aplicarea unitară a legii.....	286
§ 1. Mecanismul recursului în interesul legii.....	286
§ 2. Mecanismul hotărârii prealabile.....	288
Subsecțiunea a 2-a. Activitatea de judecată – contenciosul administrativ.....	300
§ 1. Ordin emis în temeiul normei primare. Modificarea bazei legale.....	300
§ 2. Condiționarea participării la evenimente de vaccinare/testare/trecere prin boală.....	303
§ 3. Carantină zonală. Nelegalitate.....	308
§ 4. Carantină zonală. Lipsa interesului procesual.....	310
§ 5. Carantină zonală. Proportionalitate.....	313
Secțiunea a 5-a. Controlul european – Curtea de la Strasbourg.....	315
§ 1. Cauza Terheș c. României.....	316
§ 2. Cauza Spînu c. României.....	318

Secțiunea a 6-a. Observații asupra răspunsului dat pandemiei de aparatul de stat.....	320
CAPITOLUL IV	
ANALIZA CRITICĂ A STĂRII DE URGENȚĂ ȘI A STĂRII DE ALERTĂ.....	
Secțiunea 1. Calitatea legislației inițiale.....	326
§ 1. Constituția.....	326
§ 2. O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență.....	330
§ 3. O.U.G. nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență.....	334
Secțiunea a 2-a. Calitatea intervenției statale	337
§ 1. Președintele României	337
§ 2. Ministerul Afacerilor Externe.....	338
§ 3. Guvernul	340
§ 4. Comitetul Național pentru Situații de Urgență.....	347
§ 5. Parlamentul.....	348
§ 6. Curtea Constituțională.....	359
§ 7. Instanțele judecătorești	364
§ 8. Avocatul Poporului	365
CAPITOLUL V	
CONCLUZII ȘI PROPUNERI.....	369
BIBLIOGRAFIE	387