

# Principiul previzibilității legii și „testul” unor vremuri imprevizibile

## Predictability of the Law and the „Test” of Unpredictable Times

Drd. **Constantin PINTILIE\***  
Universitatea din București  
Facultatea de Drept

### Abstract

*The situation generated by the COVID-19 pandemic imposed a rapid reaction from the state authorities, through sanitary and economic measures. The authorities' actions adapted to the context and rapid changes that had taken place, but the need for swift and effective action had to be aligned with the rigors of the fundamental principles on which the Romanian state is based.*

*The Constitutional Court was called upon to examine the constitutionality of the legal framework in which certain measures were taken, as well as numerous other laws by means of which the Parliament adopted various solutions to address the social and economic challenges caused by the pandemic. One of the reasons invoked by the authors of the complaints was the violation of the requirements regarding the quality of the law (clarity, precision and predictability). The present article comments upon three decisions of the Constitutional Court in which, in one form or another, the observance of the principle of predictability of the law was analyzed within the judicial review of constitutionality.*

**Keywords:** *pandemic; quality of the law; predictability; principle of predictability of law.*

### Rezumat

*Situația generată de pandemia COVID-19 a impus o reacție rapidă a autorităților statale, atât prin luarea unor măsuri cu caracter sanitar, dar și cu caracter economic. Acțiunile autorităților s-au adaptat contextului și schimbărilor de situație care s-au succedat cu repeziciune, dar necesitatea luării unor măsuri rapide și eficiente a trebuit să fie aliniată la rigorile impuse de principiile fundamentale pe care întemeiază statul român.*

---

\* constantin.pintilie@drept.unibuc.ro.

*Curtea Constituțională a fost chemată să analizeze constituționalitatea cadrului legal în care s-au luat anumite măsuri în timpul pandemiei, dar și numeroase alte legi prin care Parlamentul a adoptat diverse soluții pentru a răspunde provocărilor sociale și economice cauzate de pandemie. Unul dintre motivele invocate de către autorii sesizărilor a fost încălcarea exigențelor privitoare la calitatea legii (claritate, precizie și previzibilitate). Vom prezenta critic trei decizii ale Curții Constituționale în care, într-o formă sau alta, a fost analizată, în cadrul controlului de constituționalitate, respectarea principiului previzibilității legii.*

**Cuvinte-cheie:** *pandemie, calitatea legii, previzibilitate, principiul previzibilității legii.*

## I. Introducere

Situația generată de pandemia COVID-19 a impus o reacție rapidă a autorităților statale, atât prin luarea unor măsuri cu caracter sanitar, dar și cu caracter economic. Într-un climat caracterizat de incertitudine, acțiunile autorităților s-au adaptat contextului și schimbărilor de situație care s-au succedat cu repeziciune, dar necesitatea luării unor măsuri rapide și eficiente a trebuit să fie aliniată la rigorile impuse de principiile fundamentale pe care întemeiază statul român. Rolul fiecărei autorități implicate, partajarea competențelor și stabilirea limitelor în care pot acționa au devenit rapid subiecte de interes în spațiul public<sup>1</sup>.

În acest context, Curtea Constituțională a fost chemată să analizeze constituționalitatea cadrului legal în care s-au luat anumite măsuri în timpul pandemiei<sup>2</sup>, dar și numeroase alte

---

<sup>1</sup> Pentru o analiză privind rolul Parlamentului României în timpul crizei sanitare, a se vedea E.S. Tănăsescu, B. Dima, *The Role of the Romanian Parliament during the COVID-19 Sanitary Crisis. A diminishment of the executive decision-making power* în E. Cartier, B. Ridard, G. Toulemonde (eds.), *The impact of the health crisis on the functioning of Parliaments in Europe*, Robert Schuman Foundation, pp. 101-109.

<sup>2</sup> A se vedea: Decizia nr. 152 din 6 mai 2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9, art. 14 lit. c)-f) și ale art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență și a ordonanței de urgență, în ansamblul său, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, în ansamblul său, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 387 din 13 mai 2020; Decizia CCR nr. 157 din 13 mai 2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 2 lit. f) și ale art. 4 din Ordonanța 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. 397 din 15 mai 2020; Decizia nr. 457 din 25 iunie 2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 4 alin. (3) și (4), precum și ale art. 65 lit. s) și ș), ale art. 66 lit. a), b) și c) în ceea ce privește trimerile la art. 65 lit. s), ș) și t) și ale art. 67 alin. (2) lit. b) în ceea ce privește trimerile la art. 65 lit. s), ș) și t) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 578 din 1 iulie 2020; Decizia nr. 458 din 25 iunie 2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 25 alin. (2) din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății și ale art. 8 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 11/2020 privind stocurile de urgență medicală, precum și unele măsuri aferente instituirii carantinei publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 581 din 2 iulie 2020.

legi prin care Parlamentul a adoptat diverse soluții pentru a răspunde provocărilor sociale și economice cauzate de pandemie<sup>3</sup>. Unul dintre motivele invocate de către autorii sesizărilor de neconstituționalitate a fost încălcarea exigențelor privitoare la calitatea legii (claritate, precizie și previzibilitate), astfel că instanța de contencios constituțional a analizat constituționalitatea dispozițiilor legale inclusiv în raport cu principiul previzibilității legii.

În prima parte a acestui articol vom prezenta câteva aspecte generale cu privire la noțiunea de previzibilitate a legii, astfel cum acest concept a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului („*CtEDO*”) și ulterior receptat de către Curtea Constituțională (*Secțiunea II*). Cea de-a doua parte a articolului o vom dedica analizei critice a trei decizii ale Curții Constituționale în care, într-o formă sau alta, a fost analizată în cadrul controlului de constituționalitate respectarea principiului previzibilității legii (*Secțiunea III*), ultima parte a acestui articol fiind dedicată concluziilor (*Secțiunea IV*).

## **II. O imagine de ansamblu a principiul previzibilității legii în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții Constituționale**

Conceptul de „*previzibilitate*” a legii a fost dezvoltat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în contextul mai larg al analizării respectării principiului legalității<sup>4</sup>. Astfel, cerința ca o ingerință să fie „*prevăzută de lege*” impune nu doar o minimă bază legală pe care să se întemeieze acțiunea statului, ci „*legea*” trebuie să fie accesibilă și previzibilă. După cum a

---

<sup>3</sup> A se vedea, cu titlu de exemplu: Decizia nr. 154 din 6 mai 2020 asupra obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru acordarea unor facilități pentru contribuabilii operatori economici pe teritoriul României publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 398 din 15 mai 2020; Decizia nr. 155 din 6 mai 2020 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru suspendarea rambursării creditelor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 473 din 4 iunie 2020; Decizia nr. 589 din 14 iulie 2020 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 710 din 7 august 2020; Decizia nr. 590 din 14 iulie 2020 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor articolului unic pct. 3 [cu referire la art. XVIII] din Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 48/2020 privind unele măsuri financiar-fiscale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 939 din 13 octombrie 2020; Decizia nr. 594 din 15 iulie 2020 asupra obiecției de neconstituționalitate a Legii privind acordarea de măști pentru protecția cetățenilor români de virusul COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 628 din 17 iulie 2020; Decizia nr. 647 din 24 septembrie 2020 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 69/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, precum și pentru instituirea unor măsuri fiscale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1014 din 2 noiembrie 2020; Decizia nr. 875 din 9 decembrie 2020 asupra obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru acordarea unui stimulent de risc pentru personalul din învățământ în contextul situației epidemiologice determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 87 din 27 ianuarie 2021; Decizia nr. 904 din 16 decembrie 2020 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 78/2019 privind modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și pentru aprobarea unor măsuri fiscal-bugetare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 73 din 22 ianuarie 2021.

<sup>4</sup> L. Lavrysen în P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Rijn, L. Zwaak, *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, fifth edition, Intersentia, 2018, pp. 311-314.

statuat CtEDO în hotărârea *Sunday Times*, „o normă nu poate fi considerată «lege» decât dacă este formulată cu suficientă precizie pentru a permite cetățeanului să își reglementeze comportamentul: acesta trebuie să fie în măsură – dacă este necesar cu consiliere adecvată – să prevadă, într-o măsură rezonabilă în circumstanțele date, consecințele pe care le poate avea o anumită acțiune. Aceste consecințe nu trebuie să fie previzibile cu o certitudine absolută: experiența arată că acest lucru este de neatins. Din nou, deși certitudinea este foarte dezirabilă, aceasta poate impune o rigiditate excesivă, iar legea trebuie să fie în măsură să țină pasul cu circumstanțele în schimbare. În consecință, multe legi sunt în mod inevitabil formulate în termeni care, într-o măsură mai mare sau mai mică, sunt vagi și a căror interpretare și aplicare sunt chestiuni de practică”<sup>5</sup>.

Dacă definiția dată de CtEDO cerinței previzibilității legii nu a suferit schimbări substanțiale de-a lungul timpului<sup>6</sup>, modalitatea în care Curtea de la Strasbourg a utilizat principiul previzibilității legii a condus la crearea unei arhitecturi proprii a acestui principiu în jurisprudența CtEDO.

În primul rând, CtEDO a verificat respectarea principiului previzibilității legii în raport cu diferite temeuri convenționale care impun expres sau implicit respectarea cerinței legalității: art. 5 [*Dreptul la libertate și siguranță*]<sup>7</sup>, art. 7 [*Nicio pedeapsă fără lege*]<sup>8</sup>, art. 8 [*Dreptul la respectarea vieții private și de familie*]<sup>9</sup>, art. 9 [*Libertatea de gândire, de conștiință și de religie*]<sup>10</sup>, art. 10 [*Libertatea de exprimare*]<sup>11</sup>, art. 1 din Protocolul 1 [*Protecția proprietății*]<sup>12</sup>, art. 2 din Protocolul nr. 4 [*Libertatea de circulație*]<sup>13</sup>. De altfel, CtEDO a reiterat recent în hotărârea *Mihalache* că principiul legalității „se referă nu numai la existența unui temei juridic în dreptul intern, ci și la o cerință de calitate inerentă conceptului autonom de legalitate; acest concept implică condiții privind accesibilitatea și previzibilitatea «legii», precum și cerința de a oferi o măsură de protecție împotriva ingerințelor arbitrare de către autoritățile publice cu drepturile protejate de Convenție”<sup>14</sup>. Astfel, CtEDO a conferit principiului previzibilității legii un caracter „universal”, în sensul că testul pe care Curtea îl aplică pentru a verifica dacă o lege este previzibilă poate fi utilizat în raport cu orice situație care impune respectarea principiului legalității.

---

<sup>5</sup> CtEDO, *Sunday Times c. Regatului Unit*, hotărârea din 26 aprilie 1979, cererea nr. 6538/74, para. 49.

<sup>6</sup> A se vedea, pentru o reiterare recentă a definiției principiului previzibilității, CtEDO, *Avizul nr. 2 din 29 mai 2020*, cererea nr. P16-2019-001, para. 60 și jurisprudența citată acolo.

<sup>7</sup> CtEDO, *Laumont c. Franței*, hotărârea din 8 noiembrie 2011, cererea nr. 43626/98.

<sup>8</sup> CtEDO, *Del Rio Prada c. Spaniei*, hotărârea din 21 octombrie 2013 (marea cameră), cererea nr. 42750/09.

<sup>9</sup> CtEDO, *Malone c. Regatului Unit*, hotărârea din 2 august 1984, cererea nr. 8691/79.

<sup>10</sup> CtEDO, *Kokkinakis c. Greciei*, hotărârea din 25 mai, 1993, cererea nr. 14307/88; CtEDO, *Leyla Şahin c. Turciei*, hotărârea din 10 noiembrie 2005 (marea cameră), cererea nr. 44774/98.

<sup>11</sup> CtEDO, *Tolstoy Miloslavsky c. Regatului Unit*, hotărârea din 15 iulie 1995, cererea nr. 18139/91; CtEDO, *Magyar Kétfarkú Kutya Párt c. Ungariei*, hotărârea din 20 ianuarie 2020, cererea nr. 201/17.

<sup>12</sup> CtEDO, *Lekić c. Sloveniei*, hotărârea din 11 decembrie 2018 (marea cameră), cererea nr. 36480/07.

<sup>13</sup> CtEDO, *Tommaso c. Italiei*, hotărârea din 23 februarie 2017 (marea cameră), cererea nr. 43395/09.

<sup>14</sup> CtEDO, *Mihalache c. România*, hotărârea din 8 iulie 2019 (marea cameră), cererea nr. 54012/10, para. 111.

În al doilea rând, conceputul de previzibilitate a legii în înțelesul dat de CtEDO este unul relativ. În hotărârea *Groppera* Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că previzibilitatea și accesibilitatea depind într-o măsură considerabilă de (a) conținutul legii, (b) domeniul pe care îl reglementează și (c) numărul și statutul celor cărora legea li se adresează<sup>15</sup>. Astfel, în viziunea Curții, o lege își menține caracterul previzibil chiar dacă persoana în cauză trebuie să solicite sprijin din partea unui profesionist și, mai mult decât atât, de la anumite categorii profesionale este de așteptat să consulte un specialist atunci când evaluează riscurile pe care o anumită conduită le-ar putea antrena<sup>16</sup>. De asemenea, modalitatea în care instanțele au interpretat și aplicat o normă în practică este un element esențial pe care Curtea îl analizează, deoarece clarificarea conținutului unei norme depinde de practica instanțelor judecătorești<sup>17</sup>. Cu toate acestea, inexistența practicii judecătorești cu privire la o anumită problemă de drept nu se traduce într-o imprevizibilitate a legii; Curtea a statuat de mai multe ori că „*trebuie să vină o zi în care se aplică pentru prima dată o anumită normă legală*”<sup>18</sup>.

Elementele pe care Curtea le analizează atunci când verifică dacă *legea* era previzibilă conduc către o abordare relativă și subiectivă a principiului previzibilității. Dimensiunea relativă este dată de multitudinea elementelor exterioare alipite testului de previzibilitate (e.g., interpretarea dată unei norme în practica instanțelor judecătorești, standardele profesionale dintr-un anumit domeniu<sup>19</sup>, domeniul pe care legea îl reglementează etc.). Dimensiunea subiectivă provine din faptul că CtEDO analizează dacă reclamantul putea în circumstanțele date, ținând seama de statutul său, să prevadă rezultatele unei anumite conduite. Astfel cum a fost conceput de către Curte, testul de previzibilitate permite o analiză particulară, aplicată fiecărui caz în parte.

În al treilea rând, înțelegerea modului în care principiul previzibilității legii s-a dezvoltat în jurisprudența CtEDO este strâns legată de înțelesul pe care Curtea de la Strasbourg l-a dat noțiunii de „*lege*”, căci CtEDO analizează conceptul de „*lege*” în înțelesul material al noțiunii („*substantive*”), iar nu în cel formal<sup>20</sup>. Existența unei baze legale pentru CtEDO semnifică atât dreptul scris, indiferent de forța juridică a instrumentului în ordinea internă<sup>21</sup>, cât și dreptul nescris („*unwritten law*”<sup>22</sup>). Curtea a mers și mai departe și a dat dreptului scris înțelesul de normă în vigoare, astfel cum a fost interpretată de instanțele judecătorești,

---

<sup>15</sup> CtEDO, *Groppera Radio AG și alții c. Elveției*, hotărârea din 28 martie 1990, cererea nr. 10890/84, para. 68.

<sup>16</sup> CtEDO, *Cantoni c. Franței*, hotărârea din 11 noiembrie 1996 (marea cameră), cererea nr. 17862/91, para. 36.

<sup>17</sup> CtEDO, *Kruslin c. Franței*, hotărârea din 24 aprilie 1990, cererea nr. 11801/85, para. 29.

<sup>18</sup> CtEDO, *Kudrevičius și alții c. Lituaniei*, hotărârea din 15 octombrie 2015 (marea cameră), cererea nr. 37553/05, para. 115.

<sup>19</sup> A se vedea, de exemplu, CtEDO, *Flinkkila și alții c. Finlandei*, hotărârea din 6 aprilie 2010, cererea nr. 255576/04, para. 67.

<sup>20</sup> CtEDO, *Kruslin c. Franței*, hotărârea din 24 aprilie 1990, cererea nr. 11801/85, para. 29.

<sup>21</sup> CtEDO, *Kafkaris c. Ciprului*, hotărârea din 12 februarie 2008 (MC), cererea nr. 21906/04.

<sup>22</sup> *Sunday Times*, para. 47.

ținând seama de evoluția practicii<sup>23</sup>. Baza legală pentru o ingerință (i.e., „lege”) o poate constitui inclusiv un instrument de drept internațional<sup>24</sup> sau o reglementare emisă de către un organ profesional căruia i-au fost delegate competențe de reglementare<sup>25</sup>. În hotărârea *Șpaček CtEDO* a constatat existența unei baze legale inclusiv atunci când „regulile” nu fuseseră publicate în jurnalul oficial și caracterul lor obligatoriu era incert<sup>26</sup>. Exemplele pot continua și susțin ideea că, atunci când a verificat existența unei baze legale, CtEDO a fost mulțumită să constate că există cel puțin un minim de suport al temeiului legal<sup>27</sup>. Raritatea cazurilor în care CtEDO a constatat lipsa unui temei legal a fost subliniată și în literatura de specialitate<sup>28</sup>. Așadar, CtEDO este extrem de flexibilă atunci când analizează existența unei baze legale, concepția materială asupra legii fiind impusă Curții Europene a Drepturilor Omului de diversitatea sistemelor de drept. Această abordare foarte largă poate fi considerată într-o oarecare măsură ca fiind decisiv influențată și de principiului subsidiarității<sup>29</sup>. Statele părți sunt cele mai în măsură să reglementeze baza legală în conformitate cu specificul fiecărei ordini juridice, cu toate că modalitatea aleasă de state poate fi uneori în mod justificat criticată: deși pusă acum mai bine de 30 de ani, întrebarea judecătorului Rudolf Bernhardt din opinia separată formulată la hotărârea *Groppera* este extrem de relevantă în contextul prezentului articol: „*Is the requirement in Article 10 § 2 (art. 10-2) that restrictions must be «prescribed by law» really satisfied when a parliament confers unlimited or extremely broad powers on the executive, which becomes the law-making as well as the law-executing authority?»*”.

Catalogat ca fiind un „reper al controlului de convenționalitate”, previzibilitatea a fost văzută ca fiind un „concept autonom creat pe cale pretoriană pentru a asigura calitatea legii”<sup>30</sup>. Alți autori înțeleg previzibilitatea ca fiind un test aplicabil legii pentru ca aceasta să fie conformă principiului legalității; în acest sens, „testul” este văzut ca fiind un „mecanism esențial de interpretare” utilizat pentru a crește standardul controlului și o „garanție

---

<sup>23</sup> *Kruslin*, para.29. CtEDO, *Cantoni c. Franței*, hotărârea din 11 noiembrie 1996, cererea nr. 17862/91, para. 32.

<sup>24</sup> CtEDO, *Groppera Radio AG și alții c. Elveției*, hotărârea din 28 martie 1990, cererea nr. 10890/84, para. 68.

<sup>25</sup> CtEDO, *Barthold c. Germaniei*, hotărârea din 25 martie 1985, cererea nr. 8734/79, para.46. CtEDO, *Casado Coca c. Spaniei*, hotărârea din 24 februarie 1994, para. 42-43.

<sup>26</sup> CtEDO, *Șpaček, s.r.o. c. Republicii Cehe*, hotărârea din 9 noiembrie 1999, cererea nr. 26449/95, para. 56-58.

<sup>27</sup> A se vedea, pentru o sinteză a criteriile privind noțiunea de bază legală, CtEDO, *Leyla Şahin c. Turciei*, hotărârea din 10 noiembrie 2005 (marea cameră), cererea nr. 44774/98, para. 88.

<sup>28</sup> A se vedea, de exemplu, F. Sudre, J.-P. Marguénaud, J. Andriantsimbazovina, A. Gouttenoire, M. Levinet, *Marile hotărâri ale Curții Europene a Drepturilor Omului*, Rossetti International, București, 2011, p. 41.

<sup>29</sup> A se vedea, B. Selejan-Guțan, *Protecția europeană a drepturilor omului*, ediția a 5-a revăzută și adăugită, Hamangiu, 2018, pp. 35-40.

<sup>30</sup> I. Deleanu, „Accesibilitatea” și „previzibilitatea” legii în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții Constituționale Române, în Revista „Dreptul” nr. 8/2011, p. 58.

esențială pentru cetățean”<sup>31</sup>. S-a susținut că previzibilitatea este unul dintre cele trei „sub-teste” impuse de principiul legalității (i.e., *accesibilitatea, previzibilitatea și existența garanțiilor împotriva arbitrarului*)<sup>32</sup>. Mergând mai departe, s-a apreciat că atunci când persistă un dubiu cu privire la respectarea principiului legalității în materie penală (*nullum crimen*), testul de previzibilitate va fi principalul indicator care va fi utilizat<sup>33</sup>. De asemenea, un autor a subliniat că prin testul de previzibilitate se verifică „*abilitatea subiectivă a omului mediu de a prezice, până la un grad care este rezonabil în circumstanțele date, consecințele pe care o acțiune le-ar putea implica*”<sup>34</sup>. Nu în ultimul rând, s-a arătat că accesibilitatea și previzibilitatea constituie două elemente componente ale principiului securității raporturilor juridice și că „*în jurisprudența Curții Europene noțiunile de accesibilitate și previzibilitate reprezintă attribute ale normei juridice care determină calitatea acesteia*”<sup>35</sup>. Comună tuturor opiniilor exprimate este ideea că, din perspectiva CtEDO, numai o normă care îndeplinește cerințele impuse de principiul previzibilității poate constitui baza legală a unei ingerințe.

Plecând de la prevederile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, Curtea Constituțională a dezvoltat în jurisprudența sa, ca un criteriu autonom de constituționalitate, așa-numitele *cerințe de calitate a legii*: claritate, precizie și previzibilitate<sup>36</sup>. Jurisprudența Curții Constituționale nu este foarte clară cu privire la temeiul constituțional prin intermediul căruia s-a realizat această dezvoltare, nici nu privire la relația dintre cele trei componente (i.e., claritate, precizie și previzibilitate), deși a încercat să ofere fiecărui element o definiție: „*Având în vedere aceste considerente de principiu dezvoltate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, Curtea Constituțională pune, în mod esențial, accentul pe respectarea exigențelor de calitate a legislației interne, legislație care, pentru a fi compatibilă cu principiul preeminenței dreptului, trebuie să îndeplinească cerințele de accesibilitate (normele care guvernează materia interceptării comunicațiilor trebuie reglementate la nivel de lege), claritate (normele trebuie să aibă o redactare fluentă și inteligibilă, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce, într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie), precizie și previzibilitate (lex certa, norma trebuie să fie redactată clar și precis, astfel încât să permită oricărei persoane – care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate –*

---

<sup>31</sup> A se vedea, L. Lavrysen în P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Rijn, L. Zwaak, *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, fifth edition, Intersentia, 2018, p. 312.

<sup>32</sup> A se vedea D.J. Harris, M. O'Boyle, E.P. Bates, C.M. Buckley, *Law of the European Convention of Human Rights*, Oxford University Press, 2018, p. 629.

<sup>33</sup> A se vedea H. van der Wilt, *Nullum Crimen and International Criminal Law: The Relevance of the Foreseeability Test*, în *Nordic Journal of International Law* (84) 2015, p. 530.

<sup>34</sup> A se vedea T. de Souza Dias, *Accessibility and Foreseeability in the Application of the Principle of Legality under General International Law: A Time for Revision?* în *Human Rights Law Review*, 2019, 19, p. 660.

<sup>35</sup> A se vedea R.D. Popescu, *Accesibilitatea și previzibilitatea legii analizate prin prisma jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului și a jurisprudenței Curții Constituționale* în *Analele Universității din București, Seria Drept*, 2012-III-IV, C.H. Beck, p. 346.

<sup>36</sup> A se vedea I. Muraru, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României – comentariu pe articole*, ediția a 2-a, Editura C.H. Beck, București, 2019, pp. 18-19.

să își corecteze conduita și să fie capabilă să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat). Aceste exigențe trebuie să fie inerente oricărui act normativ, cu atât mai mult unei reglementări care dă dreptul autorităților publice de a interveni în viața intimă, familială și privată, precum și dreptul de a accesa corespondența persoanelor”<sup>37</sup>. Astfel, dezvoltarea acestui criteriu de constituționalitate (i.e., o lege care nu respectă cerințele de calitate a legii este o lege neconstituțională) s-a realizat prin preluarea anumitor concepte referitoare la previzibilitatea legii din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Considerentele deciziilor Curții Constituționale<sup>38</sup>, inclusiv din trimiterile permanente la hotărârile CtEDO, confirmă această concluzie, subliniată și de alți autori în literatura de specialitate<sup>39</sup>. Mergând mai departe, Curtea Constituțională a dezvoltat principiul previzibilității legii în anumite materii specifice, pe baza ideilor diriguitoare exprimate în jurisprudența CtEDO, de exemplu: previzibilitatea normei de incriminare în materie penală<sup>40</sup> sau previzibilitatea normelor de drept fiscal („Curtea observă că principiul constituțional al previzibilității legii are o semnificație aparte în materie fiscală, unde regulile sunt tehnice și complexe și se adresează contribuabililor”)<sup>41</sup>.

### III. Principiul previzibilității legii: un mijloc de protecție eficient?

#### §1. Noțiunea de „lege” din art. 53 din Constituția României

În Decizia nr. 152/2020<sup>42</sup> Curtea Constituțională a analizat două aspecte care prezintă relevanță din perspectiva principiului previzibilității legii: primul aspect vizează interpretarea sintagmei „numai prin lege” din art. 53 alin. (1) din Constituția României, iar al doilea aspect vizează constituționalitatea art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, articol care a constituit temeiul legal al răspunderii contravenționale pentru nerespectarea măsurilor luate în timpul stării de urgență.

Una dintre condițiile ca trebuie să fie îndeplinite pentru a se putea restrânge exercițiul unui drept fundamental este aceea ca restrângerea să fie făcută „numai prin lege”<sup>43</sup>.

---

<sup>37</sup> A se vedea Decizia CCR nr. 51 din 16 februarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 190 din 14 martie 2016, para. 46.

<sup>38</sup> De exemplu, Decizia nr. 255 din 4 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 636 din 20 iulie 2020, §18: „Ca atare, prevederile de lege criticate satisfac exigențele de calitate deduse din dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, astfel cum acestea au fost conturate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa (...)”.

<sup>39</sup> A se vedea T. Toader, M. Safta, *Dialogul judecătorilor constituționali*, Editura Universul Juridic, București, 2015, pp. 73-77; I. Deleanu, „Accesibilitatea” și „previzibilitatea” legii în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții Constituționale Române, în *Revista Dreptul* nr. 8/2011, pp. 52-82.

<sup>40</sup> Decizia CCR nr. 405/2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 517 din 8 iulie 2016.

<sup>41</sup> Decizia CCR nr. 900/15 decembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1274 din 22 decembrie 2020, para. 89.

<sup>42</sup> Decizia nr. 152 din 6 mai 2020.

<sup>43</sup> A se vedea E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României – comentariu pe articole*, ediția a 2-a, Editura C.H. Beck, București, 2019, pp. 458-463.



Plecând de la premisa că regimul stării de urgență este caracterizat de restrângerea exercițiului unor drepturi fundamentale, Curtea Constituțională a statuat că „*regimul juridic al stării de asediu și al stării de urgență, în actualul cadru constituțional, nu poate fi reglementat decât printr-o lege, ca act formal al Parlamentului, adoptată cu respectarea dispozițiilor art. 73 alin. (3) lit. g) din Constituție, în regim de lege organică*”<sup>44</sup>. Așadar, sintagma „*numai prin lege*” din cuprinsul art. 53 alin. (1) din Constituție are în vedere accepțiunea restrânsă a termenului de *lege* (i.e., actul juridic al Parlamentului)<sup>45</sup>. Mergând mai departe, Curtea Constituțională a statuat că actul normativ prin care se reglementează regimul stării de urgență afectează „*de plano*” drepturi și libertăți fundamentale ale cetățenilor, fiind exclusă adoptarea de norme prin intermediul unei ordonanțe de urgență.

Optica îmbrățișată de Curtea Constituțională cu privire la noțiunea de „*lege*” din cuprinsul art. 53 alin. (1) din Constituție este una formală, diametral opusă înțelesului conceptului de „*lege*” din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Astfel cum am arătat în secțiunea anterioară, în accepțiunea CtEDO legea este înțeleasă în dimensiunea sa materială. Din această perspectivă, s-ar putea susține că restrângerea exercițiului unor drepturi fundamentale numai prin lege *stricto sensu* ar trebui să asigure o întărire a previzibilității legii; teoretic, un act al Parlamentului adoptat în condițiile impuse de art. 53 din Constituția României poate să răspundă mai bine, *pe de o parte*, cerinței ca norma să fie suficient de clară pentru ca persoanele să-și poată adapta comportamentul în consecință, și, *pe de altă parte*, cerinței ca norma să ofere un nivel suficient de protecție împotriva arbitrarului care ar putea să provină din partea autorităților. În realitate, decizia Curții Constituționale este departe de a întări principiul previzibilității legii. Deși ar fi putut să facă un pas înainte și să alipească conceputului de „*lege*” din cuprinsul art. 53 alin. (1) din Constituție cerințele de calitate ale legii, Decizia nr. 152/2020 se limitează doar la a statua că restrângerea exercițiului unor drepturi fundamentale trebuie făcută printr-un act juridic al Parlamentului, fără a aduce în discuție cerințele de calitate ale legii (claritatea, precizia, previzibilitatea).

S-ar putea susține că un asemenea demers al Curții Constituționale ar fi fost inutil în condițiile în care se subînțelege că inclusiv legea prin care se restrânge exercițiul unor drepturi fundamentale trebuie să respecte cerințele de calitate impuse de art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, printre care și principiul previzibilității legii. Totuși, o analiză atentă a considerentelor Deciziei nr. 152/2020 evidențiază faptul că instanța de contencios constituțional nu a fost preocupată să fie asigurată în mod real respectarea principiului previzibilității legii prin sistemul normativ al stării de urgență. Astfel, Curtea Constituțională a statuat că în cazul O.U.G. nr. 1/1999, „*prin însăși ipoteza sa de incidență – situații de criză ce impun măsuri excepționale care se instituie în cazuri determinate de apariția unor pericole grave la adresa apărării țării și securității naționale, a democrației constituționale ori pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor unor dezastre – este vizată restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale. Actul normativ are ca scop*

---

<sup>44</sup> Decizia CCR nr. 152/2020, para. 116.

<sup>45</sup> A se vedea și Decizia CCR nr. 157/2020, para. 89; Decizia CCR nr. 458/2020, para. 33-34.

crearea cadrului legal al măsurilor excepționale impuse de gestionarea situației de criză, măsuri care, prin ele însele, afectează drepturi și libertăți ale cetățenilor. Cu alte cuvinte, **rațiunea legii este tocmai 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).** Legiferând cu privire la regimul juridic al stării de asediu și al stării de urgență, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 este actul de reglementare primară prin care se dispune restrângerea exercițiului drepturilor și al libertăților fundamentale, act în baza căruia autoritățile publice cu competențe în gestionarea situației de criză (Președintele României, Parlamentul României, Ministerul Administrației și Internelor, autoritățile militare și autoritățile publice, prevăzute în decretul de instituire a stării de asediu sau de urgență) emit acte administrative cu caracter normativ (decretul Președintelui de instituire a stării de asediu sau a stării de urgență, ordonanțe militare și ordine ale altor autorități publice) **care pun în executare norma primară, identificând, în funcție de particularitățile situației de criză, drepturile și libertăți fundamentale al căror exercițiu urmează a fi restrâns**<sup>46</sup>.

Așadar, din perspectiva Curții Constituționale, deși legea prin care se reglementează regimul stării de urgență intră în domeniul de aplicare al art. 53 din Constituția României, acest act normativ apare ca fiind un regim juridic intermediar: deși O.U.G. nr. 1/1999 constituie „*temeiul legal al restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale*”, măsurile concrete urmează să fie identificate prin actele administrative cu caracter normativ emise de „*autoritățile publice cu competențe în gestionarea situației de criză*”. Această abordare a Curții Constituționale pare să încurajeze o anumită flexibilitate a măsurilor prin care se restrânge exercițiul unui drept fundamental: *pe de o parte*, măsura restrângerii trebuie să aibă o suficientă bază legală în actul de reglementare primară și, *pe de altă parte*, măsura concretă urmează a fi dispusă printr-un act administrativ cu caracter normativ prin care se pun în executare dispozițiile din norma primară. Din această perspectivă, legalitatea unei măsuri luate în contextul stării de urgență va putea fi analizată în ansamblu, adică astfel cum procedează Curtea Europeană a Drepturilor Omului prin analiza normelor în ansamblul lor în contextul în care noțiunea de „*lege*” este înțeleasă din punct de vedere material.

Această construcție a regimului juridic al stării de urgență ridică problema de a stabili cui îi revine sarcina asigurării respectării principiului previzibilității legii și care este raportul dintre norma primară și normele secundare în acest context. Pentru a răspunde acestei întrebări prezintă relevanță și Decizia nr. 157/2020 în care Curtea Constituțională a statuat că „*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,*

---

<sup>46</sup> Decizia CCR nr. 152/2020, para. 115.

*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”<sup>47</sup>.*

Curtea Constituțională nu face vreo referire la necesitatea ca regimul juridic secundar să asigure respectarea principiului previzibilității legii. Nici în ceea ce privește regimul juridic primar Curtea Constituțională nu acordă o atenție deosebită acestui aspect. Vom arăta în subsecțiunea următoare că analiza realizată de Curtea Constituțională cu privire la diferite dispoziții din regimul primar – analiză realizată din perspectiva cerințelor de calitate a legii – este o analiză de constituționalitate cu privire la anumite dispoziții legale, expres identificate. În realitate, atât Decizia nr. 152/2020, cât și Decizia nr. 157/2020 din care am citat anterior considerentul de la paragraful 88, confirmă faptul că atenția Curții Constituționale s-a axat pe problema partajării competențelor între autoritățile publice, necesitatea asigurării respectării principiului previzibilității legii fiind pusă de Curtea Constituțională într-un plan secund și îndepărtat. Astfel, norma primară prin care se restrânge exercițiul unui drept fundamental trebuie să fie suficient de bine caracterizată, în condițiile în care, conform Curții Constituționale, „*generalitatea normei primare nu poate fi atenuată prin acte infralegale care să completeze cadrul normativ existent*”. Totuși, în condițiile în care identificarea concretă a drepturilor al căror exercițiu urmează să fie restrâns se realizează prin normele secundare, rezultă că sarcina asigurării respectării principiului previzibilității legii cade mai ales pe umerii „*legiuitorului*” secundar. Așadar, din perspectiva respectării principiului previzibilității legii va fi esențial ca actele emise pentru aplicarea măsurilor prin care se restrâng drepturi fundamentale să fie conforme cerințelor de previzibilitate ale legii. Faptul că măsurile luate de autorități trebuie să aibă o bază legală într-o lege (*stricto sensu*) nu sprijină atât de mult componenta previzibilității legii care impune cerința ca cetățenii să poată să-și adapteze conduita în avans, însă acest aspect ar putea sprijini în mod mediat un alt element al principiului previzibilității, și anume ideea că o lege este previzibilă numai în măsura în care oferă suficiente garanții împotriva arbitrarului<sup>48</sup>.

Se impune a fi subliniat faptul că această distincție între *regim primar* și *regim secundar* în contextul restrângerii exercițiului unor drepturi fundamentale apare ca fiind posibilă în situații particulare precum cele analizate de Curtea Constituțională în Decizia nr. 152/2020 (regimul stării de urgență) și în Decizia nr. 157/2020 (mecanismul instituit prin O.U.G. nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență). Însă domeniul de aplicare al art. 53 din Constituția României este mult mai larg, norma constituțională devenind aplicabilă în orice scenariu care privește restrângerea exercițiului unui drept fundamental. Astfel cum am menționat și anterior, deși Curtea Constituțională a

---

<sup>47</sup> Decizia CCR nr. 157/2020, para. 88.

<sup>48</sup> În măsura în care în normele primare s-ar regăsi suficiente elemente pentru limitarea marjei de discreție pe care o au autoritățile administrative.

statuat expres că 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”<sup>49</sup>, Curtea Constituțională nu a impus expres în contextul art. 53 alin. (1) din Constituție respectarea cerințelor de calitate a legii. Cu alte cuvinte, din jurisprudența analizată rezultă că, deși restrângerea exercițiului unui drept fundamental trebuie să fie făcută prin lege, respectarea cerințelor de calitate a legii nu este legată de conținutul normativ al art. 53 alin. (1) din Constituție. **Ar fi posibil ca termenul de „lege” din conținutul art. 53 alin. (1) din Constituție să aibă în vedere numai aspectul formal al legii, fără a include și cerințele de calitate a legii?** Răspunsul la această întrebare rămâne deschis, în condițiile în care din jurisprudența analizată nu rezultă că instanța de contencios constituțional s-ar fi aplecat în mod particular asupra acestei probleme.

Dacă din punct de vedere teoretic problema rămâne deschisă, ceea ce se poate observa cu ușurință este faptul că, în conformitate cu deciziile Curții Constituționale analizate, inclusiv o lege care intră în sfera de aplicare a art. 53 din Constituția României – așadar, o lege prin care se restrânge exercițiul unui drept fundamental – trebuie să respecte cerințele de calitate ale legii. **Însă respectarea principiului previzibilității legii este impusă în acest context de prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție, iar nu de art. 53 alin. (1) din Constituție.** Aceasta este concluzia care rezultă din modalitatea în care Curtea Constituțională a soluționat – prin Decizia nr. 152/2020 – excepția de neconstituționalitate având ca obiect art. 28 din O.U.G. nr. 1/1999.

## **§2. Lipsa de claritate regimului juridic privind răspunderea contravențională în timpul stării de urgență**

Raționamentul prin care Curtea Constituțională a ajuns la concluzia că art. 28 din O.U.G. nr. 1/1999 contravine art. 1 alin. (5) din Constituție prezintă unele asemănări cu modalitatea în care CtEDO analizează dacă o lege este suficient de accesibilă și previzibilă pentru a constitui temei legal al unei ingerințe. Astfel, după ce statuează câteva aspecte de principiu cu privire la răspunderea contravențională, inclusiv necesitatea respectării principiului legalității în materie contravențională<sup>50</sup>, Curtea Constituțională „reamintește jurisprudența sa referitoare la principiul calității legii”: legiuitorul are obligația de a edicta norme clare, precise și previzibile; în ipoteza infrațiunilor, „legiuitorul trebuie să indice în mod clar și neechivoc obiectul material al acestora în chiar cuprinsul normei legale sau acesta trebuie să poată fi identificat cu ușurință, prin trimiterea la un alt act normativ cu care textul incriminator se află în conexiune, în vederea stabilirii existenței/inexistenței infrațiunii. Principiul este în egală măsură aplicabil în materie contravențională”; de asemenea, Curtea Constituțională menționează mai multe hotărâri ale CtEDO în care s-a analizat problema respectării previzibilității legii, în contextul angajării răspunderii penale<sup>51</sup>. Astfel, Curtea

---

<sup>49</sup> Decizia CCR nr. 157/2020, para. 89.

<sup>50</sup> A se vedea para. 122 din Decizia CCR nr. 152/2020.

<sup>51</sup> A se vedea para. 123 din Decizia CCR nr. 152/2020.

Constituțională a observat că art. 9 alin. (1) din O.U.G. nr. 1/1999 impune o obligație generală de respectare a tuturor măsurilor luate în contextul stării de urgență, iar, conform art. 28 din O.U.G. nr. 1/1999, încălcarea acestei obligații atrage răspunde contravențională. Plecând de la premisa că „*legea trebuie să definească în mod clar contravențiile și sancțiunile aplicabile, fiind necesar ca destinatarul normei să cunoască din însuși textul normei juridice aplicabile care sunt actele, faptele sau omisiunile ce pot angaja răspunderea sa contravențională*”, Curtea Constituțională a statuat că „*prevederile art. 28 alin. (1) coroborate cu art. 9 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 nu indică în mod clar și neechivoc, în cuprinsul normei legale, actele, faptele sau omisiunile care constituie contravenții și nici nu permit identificarea cu ușurință a acestora, prin trimiterea la actele normative cu care textul incriminator se află în conexiune*”<sup>52</sup>.

Într-adevăr, tehnica legislativă utilizată pentru reglementarea cadrului legal al răspunderii contravenționale în contextul stării de urgență era deficitară sub aspectul respectării standardului previzibilității legii. Această tehnică este cunoscută sub denumirea de „*blanket reference*” sau „*legislation by reference*”. La mai puțin de două săptămâni de la pronunțarea Deciziei nr. 152/2020 de către Curtea Constituțională a României, în data de 29 mai 2020, CtEDO a emis Avizul consultativ nr. 2 la solicitarea Curții Constituționale a Armeniei<sup>53</sup>. În acest aviz consultativ emis în temeiul Protocolului nr. 16, CtEDO a analizat dacă tehnica „*blanket reference*” utilizată pentru reglementarea unei infracțiuni respectă cerințele impuse de principiul previzibilității legii. În esență, prin „*blanket reference*” se desemnează tehnica legislativă prin care dispoziții de drept substanțial penal, atunci când stabilesc elementele constitutive ale infracțiunilor, se referă la dispoziții legale din afara dreptului penal. *Mutatis mutandis*, în cazul O.U.G. nr. 1/1999, dispoziții de drept contravențional (i.e., art. 28 din O.U.G. nr. 1/1999) stabileau conținutul contravențiilor prin trimiterea mai întâi la art. 9 din O.U.G. nr. 1/1999, această din urmă normă făcând o trimitere generală la obligațiile instituite prin O.U.G. nr. 1/1999, „*în actele normative conexe, precum și în ordonanțele militate sau în ordine, specific stării instituite*”. În Avizul consultativ nr. 2 CtEDO a analizat conceptul de „*blanket reference*” în contextul unei norme de drept penal care putea atrage răspunderea pentru încălcarea unor norme de drept constituțional, însă considerentele reținute de Curtea Europeană de Drepturilor Omului sunt general aplicabile. Astfel, CtEDO a statuat că utilizarea tehnicii „*blanket reference*” în dreptul penal nu este prin ea însăși incompatibilă cu standardul impus prin art. 7 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului<sup>54</sup>. Cu toate acestea, CtEDO a statuat că pentru a fi în concordanță cu standardul impus prin art. 7 din Convenție o lege penală care utilizează

---

<sup>52</sup> A se vedea para. 127-128 din Decizia CCR nr. 152/2020.

<sup>53</sup> CtEDO, *Advisory opinion concerning the use of the „blanket reference” or „legislation by reference” technique in the definition of an offence and the standards of comparison between the criminal law in force at the time of the commission of the offence and the amended criminal law*, cererea nr. P16-2019-001 (în continuare „*Avizul consultativ nr. 2*”).

<sup>54</sup> CtEDO, Avizul consultativ nr. 2, para. 70: „*Although the Court has not made an explicit statement in respect of the compatibility of such a technique with Article 7, it has implicitly accepted its use and determined whether the criminal law at issue was sufficiently precise and foreseeable within the meaning of its case-law*”.

„blanket reference” trebuie să respecte cerințele generale de calitate a legii („quality of law”), adică trebuie să fie suficient de precisă, accesibilă și previzibilă în aplicarea sa: „Deoarece norma la care se face trimitere devine parte din definiția infracțiunii, ambele norme (norma care face trimitere și norma la care se face trimitere) analizate împreună trebuie să permită persoanelor interesate să prevadă, cu dacă este necesar cu sprijin de specialitate adecvat, ce conduită le poate atrage răspunderea penală”<sup>55</sup>.

CtEDO a mers mai departe și a indicat o modalitate în care ar putea fi asigurată previzibilitatea legii în cadrul tehnicii „blanket reference”: „Cea mai eficientă modalitate de a asigura claritatea și previzibilitatea este ca referința să fie explicită și ca norma care face trimiterea să stabilească elementele constitutive ale infracțiunii. Mai mult, dispozițiile la care se face referire nu pot extinde domeniul de aplicare al criminalizării, astfel cum este prevăzut în dispoziția de referință. În orice caz, este de competența instanței care aplică atât dispoziția care face trimitere, cât și dispoziția la care se face trimitere să evalueze dacă răspunderea penală era previzibilă în circumstanțele cazului”<sup>56</sup>.

Analizând raționamentul Curții Constituționale din Decizia nr. 152/2020 comparativ cu cele statuate de CtEDO în Avizul consultativ nr. 2 se poate observa că soluția Curții Constituționale este în acord cu standardul CEDO.

Aplicarea principiului previzibilității legii în contextul art. 28 din O.U.G. nr. 1/1999 trebuie la rândul său observată din cele două perspective pe care le impune acest principiu: *pe de o parte*, capacitatea destinatarului normei de a-și adapta în mod corespunzător conduita și, *pe de altă parte*, asigurarea unei măsuri de protecție împotriva arbitrarului. Din punctul nostru de vedere, al doilea element al principiului previzibilității legii este cel care evidențiază încălcarea standardului de calitate a legii prin regimul sancționator instituit prin O.U.G. nr. 1/1999. În acest sens, Curtea Constituțională a subliniat că „În mod implicit, stabilirea faptelor a căror săvârșire constituie contravenții este lăsată, în mod arbitrar, la libera apreciere a agentului constatator, fără ca legiuitorul să fi stabilit criteriile și condițiile necesare operațiunii de constatare și sancționare a contravențiilor. Totodată, în lipsa unei reprezentări clare a elementelor care constituie contravenția, judecătorul însuși nu dispune de reperele necesare în aplicarea și interpretarea legii, cu prilejul soluționării plângerii îndreptate asupra procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției”<sup>57</sup>. Dacă am fi aplicat standardul previzibilității legii astfel cum este înțeles de CtEDO din perspectiva primului element (i.e., capacitatea normei de a reglementa conduita persoanei), nu rezultă în afara oricărui dubiu că s-ar fi ajuns la concluzia că sistemul instituit prin O.U.G. nr. 1/1999

---

<sup>55</sup> CtEDO, Avizul consultativ nr. 2., para. 72: „Given that the referenced provision becomes part of the definition of the offence, both norms (the referencing and the referenced provision) taken together must enable the persons concerned to foresee, if need be with the help of appropriate legal advice, what conduct may make them criminally liable”.

<sup>56</sup> CtEDO, Avizul consultativ nr. 2, para. 74: „The most effective way of ensuring clarity and foreseeability is for the reference to be explicit, and for the referencing provision to set out the constituent elements of the offence. Moreover, the referenced provisions may not extend the scope of criminalisation as set out by the referencing provision. In any event, it is up to the court applying both the referencing provision and the referenced provision to assess whether criminal liability was foreseeable in the circumstances of the case”.

<sup>57</sup> Decizia CCR nr. 152/2020, para. 130.

încalcă principiul previzibilității legii. Acest lucru se datorează criteriilor pe care CtEDO le analizează atunci când verifică dacă „*legea*” este suficient de previzibilă în aplicarea sa, criteriile despre care am arătat anterior că au un profund caracter relativ și subiectiv. Pentru claritate, un exercițiu de imaginație este util pentru a reliefa modalitatea în care CtEDO ar analiza dacă o amendă aplicată în temeiul art. 28 din O.U.G. nr. 1/1999 se bucură de o bază legală accesibilă și previzibilă. O asemenea analiză ar fi posibilă atât din perspectiva art. 1 din Protocolul 1 la CEDO, cât și din perspectiva art. 7 din Convenție<sup>58</sup>. Astfel, o posibilă întrebare careia Curtea de la Strasbourg ar căuta să îi găsească un răspuns este dacă o persoană s-ar fi putut aștepta în mod rezonabil să fie sancționată contravențional pentru încălcarea unor măsuri cuprinse într-o ordonanță militară emisă în timpul stării de urgență. Plecând de la premisa că sistemul de „*blanket reference*” nu este *per se* incompatibil cu standardul impus de art. 7 din CEDO, răspunsul Curții ar putea fi diferit în funcție de mai mulți factori, precum: (a) profilul persoanei sancționate (un simplu cetățean vs. un profesionist care are o obligație de diligență); (b) capacitatea unei specialist de a prevedea că o anumită conduită poate fi sancționată contravențional; (c) conținutul măsurii care a fost încălcată (de exemplu, poate avea relevanță faptul dacă măsura instituie o obligație generală sau o obligație particulară în sarcina anumitor profesioniști). Aceste criterii care conturează testul de previzibilitate aplicat de CtEDO evidențiază anumite limite ale aplicării raționamentului Curții de la Strasbourg în cadrul controlului de constituționalitate. Analizând para. 122-130 din Decizia nr. 152/2020 se poate observa că instanța de contencios constituțional a selectat o serie de reguli pe care CtEDO le aplică în cadrul testului de previzibilitate și le-a adaptat unei analize abstracte de constituționalitate. Continuând o linie jurisprudențială anterioară, Curtea Constituțională a constatat că prevederile art. 28 din O.U.G. nr. 1/1999 nu îndeplinesc cerințele de „*claritate, precizie și previzibilitate*” și, astfel, sunt incompatibile cu prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție.

Raționamentul Curții Constituționale din Decizia nr. 152/2020 evidențiază faptul că noțiunea de previzibilitate a legii în înțelesul dat acestui concept de către instanța de contencios constituțional se îndreaptă spre un caracter autonom în raport „*testul de previzibilitate*” pe care îl aplică CtEDO. Desigur, o asemenea concluzie este supusă riscului de a fi catalogată ca fiind superficială, necesitând o analiză mai amănunțită, dar care excedează scopului prezentului articol. Cu toate acestea, nu putem să nu observăm că **Decizia nr. 152/2020 oferă un posibil exemplu de situație în care Curtea Constituțională și Curtea Europeană a Drepturilor Omului ar putea ajunge la concluzii diferite în raport cu respectarea principiului previzibilității legii.**

În plus față de cele arătate anterior, Decizia nr. 152/2020 evidențiază faptul că încălcarea principiului previzibilității legii conduce nu doar la o încălcare a art. 1 alin. (5) din

---

<sup>58</sup> Pentru o analiză a principiului previzibilității legii în contextul art. 7 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului a se vedea ECHR (*Research Division*), *Article 7 – The „quality of law” requirements and the principle of (non-)retrospectiveness of the criminal law unde Article 7 of the Convention*, 2019, disponibil la următoarea adresă: [https://www.echr.coe.int/Documents/Research\\_report\\_quality\\_law\\_requirements\\_criminal\\_law\\_Art\\_7\\_ENG.PDF](https://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_quality_law_requirements_criminal_law_Art_7_ENG.PDF) (disponibil la data de 30 ianuarie 2020).

Constituție, ci și la încălcări ale altor norme constituționale. În acest sens, Curtea Constituțională a statuat că *„pentru a permite organului constatator și instanței judecătorești realizarea acestei atribuții, este necesar ca norma care constituie temeiul sancțiunilor contravenționale să fie clară, precisă și previzibilă, așadar, legiuitorul să-și fi îndeplinit obligația de transpunere a principiului proporționalității reglementând norme prin care fapta contravențională este individualizată legal”*<sup>59</sup>. Așadar, nerespectarea principiului previzibilității legii poate atrage încălcarea principiului proporționalității reglementat în art. 53 alin. (2) din Constituție. Concluzia Curții Constituționale realizează o veritabilă punte de legătură între cele două principii – principiul previzibilității legii și principiul proporționalității –, legătură care evidențiază conexiunile existente între diferite principii ce formează matricea constituțională.

Privind în ansamblu soluția Curții Constituționale cu privire la art. 28 din O.U.G. nr. 1/1999, concluzia noastră este aceea că principiul previzibilității legii s-a dovedit a fi un instrument util aflat la îndemâna Curții Constituționale pentru a sancționa o legislație neclară și care ar fi permis aplicarea unor sancțiuni contravenționale în mod arbitrar. Astfel cum CtEDO a statuat în hotărârea *Žaja*, *„Nicio persoană nu ar trebui să fie forțată să speculeze, cu pericolul condamnării, dacă comportamentul său este interzis sau nu, sau să fie expus la discreția largă a autorităților, în special dacă ar fi fost posibil, fie prin elaborarea legislației în termeni mai preciși sau prin interpretarea judiciară, să fie clarificate dispozițiile legale într-o manieră prin care să fie risipită incertitudinea”*<sup>60</sup>.

### **§3. Lipsa unui regim juridic primar adecvat**

Dacă în Decizia nr. 152/2020 principiul previzibilității legii a fost analizat mai ales din perspectiva neclarității normelor care stabileau regimul juridic al răspunderii contravenționale în timpul stării de urgență, în Decizia nr. 458/2020 Curtea Constituțională a făcut o aplicare a principiului previzibilității legii în contextul existenței unor lacune legislative<sup>61</sup>.

Sesizată de Avocatul Poporului, Curtea Constituțională a analizat în Decizia nr. 458/2020 următoarele două dispoziții legale: *pe de o parte*, art. 25 alin. (2) din Legea nr. 95/2006: *„Măsurile privind prevenirea și gestionarea situațiilor de urgență generate de epidemii, precum și bolile transmisibile pentru care declararea, tratamentul sau internarea sunt obligatorii se stabilesc prin ordin al ministrului sănătății”*; *pe de altă parte*, art. 8 alin. (1) din O.U.G. nr. 11/2020: *„În cazul epidemiilor/pandemiilor sau situațiilor de urgență de sănătate publică internaționale declarate de Organizația Mondială a Sănătății, dacă exista un risc iminent pentru sănătatea publică, cu respectarea Regulamentului sanitar internațional (2005), la propunerea Grupului tehnic de experți ai Ministerului Sănătății,*

---

<sup>59</sup> Decizia CCR nr. 152/2020, para. 132.

<sup>60</sup> CtEDO, *Zaja c. Croatiei*, hotărârea din 4 octombrie 2016, cererea nr. 37462/09, para. 105.

<sup>61</sup> Decizia CCR nr. 458 din 25 iunie 2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 25 alin. (2) din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății și ale art. 8 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 11/2020 privind stocurile de urgență medicală, precum și unele măsuri aferente instituirii carantinei, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 581 din 2 iulie 2020.



*ministrul sănătății instituie carantina pentru persoanele care intră pe teritoriul României din zonele afectate, ca măsură de prevenire și limitare a îmbolnăvirilor”.*

Cu privire la dispozițiile art. 25 alin. (2) teza a II-a din Legea nr. 95/2006, Curtea Constituțională a interpretat prevederile legale analizate ca fiind temeiul legal în baza căruia ministrul sănătății poate stabili condițiile în care, în cazul anumitor boli transmisibile, „sunt necesare declararea, tratamentul sau internarea obligatorie”<sup>62</sup>. Plecând de la această premisă, Curtea Constituțională a statuat că „(...) dând în sarcina ministrului de resort completarea reglementării referitoare la condițiile în care persoanele cu boli transmisibile sunt obligate să declare, să urmeze tratament sau să fie internate, precum și libertatea de a modifica oricând și fără a respecta anumite limite aceste reglementări, dispozițiile art. 25 alin. (2) teza a doua din Legea nr. 95/2006 dobândesc un caracter imprevizibil, incert și dificil de anticipat”<sup>63</sup>. În acest context, Curtea Constituțională a statuat că „Simpla menționare a unei măsuri privative de libertate, așa cum este internarea obligatorie pentru prevenirea răspândirii unor boli transmisibile, nu poate fi considerată însă ca fiind suficientă pentru a întruni condiția legalității. Așa cum reiese din prevederile constituționale și internaționale invocate, tot la nivelul legii, și nu prin acte normative subordonate acesteia, trebuie stabilite motivele și condițiile în care o astfel de măsură se poate dispune, procedura aplicabilă, dreptul persoanei de a ataca în justiție actul în temeiul căruia s-a dispus internarea sa obligatorie și asigurarea garanțiilor pentru un acces la justiție efectiv”<sup>64</sup>.

Cu privire la dispozițiile art. 8 alin. (1) din O.U.G. nr. 11/2020, Curtea Constituțională a observat să textul normativ analizat constituia unica reglementare la nivelul legislației primare referitoare la măsura carantinei. Astfel, Curtea a constatat că legiuitorul a lăsat în sarcina ministrului sănătății „stabilirea tipurilor de carantină, a condițiilor de instituire și de încetare a măsurii, ignorând necesitatea reglementării unor garanții pentru respectarea drepturilor fundamentale ale persoanelor cărora li s-a aplicat această măsură. Reglementarea este, prin urmare, lipsită de claritate și previzibilitate, astfel că, în mod rezonabil, o persoană nu poate anticipa modalitatea concretă și gradul de extindere a măsurilor restrictive de drepturi”<sup>65</sup>. Mergând mai departe, Curtea Constituțională a statuat că legislația primară nu definea carantina, regimul juridic al acestei măsuri fiind stabilit prin ordine adoptate de ministrul sănătății. Or, având în vedere specificul măsurii carantinei, Curtea Constituțională a statuat că „se impune stabilirea printr-o lege, în sensul art. 53 din Constituție, a condițiilor de instituire a carantinei”<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> Decizia CCR nr. 458/2020, para. 38-39. Interpretarea dată normei legale este discutabilă; în acest sens, a se vedea opinia separată formulată de jud. prof. Elena-Simina Tănăsescu.

<sup>63</sup> Decizia CCR nr. 458/2020, para. 44.

<sup>64</sup> Decizia CCR nr. 458/2020, para. 60.

<sup>65</sup> Decizia CCR nr. 458/2020, para. 67.

<sup>66</sup> Decizia CCR nr. 458/2020, para. 71.

Așadar, în cazul ambelor dispoziții legale analizate Curtea Constituțională a statuat că nu sunt respectate condițiile referitoare la „calitatea normei juridice”, fiind astfel încălcat art. 1 alin. (5) din Constituție<sup>67</sup>.

Decizia nr. 458/2020 evidențiază o anumită dimensiune a principiului previzibilității legii care a fost dezvoltată în jurisprudența CtEDO. **Conform Curții de la Strasbourg, o normă este previzibilă atunci când asigură o măsură de protecție împotriva ingerințelor arbitrare ale autorităților publice**<sup>68</sup>. În hotărârea *Battista*, analizând previzibilitatea legii în contextul art. 2 din Protocolul 4 (*libertatea de circulație*), CtEDO a statuat că „Pentru ca legea să îndeplinească criteriul previzibilității, aceasta trebuie să stabilească cu suficientă precizie condițiile în care poate fi aplicată o măsură, pentru a permite persoanelor în cauză – dacă este cazul, cu sfaturi adecvate – să își regleze conduita”<sup>69</sup>. În hotărârea *Centro Europa 7 SRL & Di Stefano*, Curtea a statuat că a fost încălcat art. 10 din Convenție deoarece legea națională nu era suficient de clară și de precisă pentru a permite unei televiziuni care obținuse o licență să poată să prevadă când va putea începe să emită efectiv, în condițiile în care acest din urmă aspect depindea de conduita autorităților naționale, și nici nu existau mijloace efective la dispoziția reclamantului prin care să oblige autoritățile să respecte legea și o hotărâre a Curții Constituționale, astfel că nu au existat suficiente garanții împotriva arbitrarului<sup>70</sup>. În hotărârea *Tomasso* – citată de Curtea Constituțională în Decizia nr. 458/2020<sup>71</sup> –, CtEDO a analizat compatibilitatea unor restricții care puteau fi impuse unei persoane în baza dreptului italian, fără a exista o anchetă penală, cu prevederile Convenției. Reclamantul se plângea cu privire la lipsa unor cerințe clare în baza cărora să fie stabilită pericolozitatea unei persoane, precum și cu privire caracterul vag al măsurilor care puteau fi luate împotriva sa. Este interesant de subliniat faptul că legea italiană care a constituit temeiul pentru impunerea în sarcina reclamantului a interdicției de a părăsi localitatea fusese declarată neconstituțională în parte deoarece nu definea cu suficientă claritate persoanele care intrau în categoria celor al căror comportament putea fi interpretat ca demonstrând tendințe criminale („*criminal tendencies*”)<sup>72</sup>. Curtea a mers mai departe și a statuat că legea italiană nu conținea dispoziții suficient de detaliate pentru a se stabili ce tip de comportament trebuie interpretat ca reprezentând un pericol în societate<sup>73</sup>. Astfel, CtEDO a ajuns la concluzia că legea națională nu indica cu suficientă claritate domeniul de aplicare sau modul de exercitare a puterii de apreciere foarte largi conferite instanțelor naționale și, prin urmare, nu a fost formulată cu suficientă precizie pentru a oferi protecție

---

<sup>67</sup> Decizia CCR nr. 458/2020, para. 46 și para. 67.

<sup>68</sup> CtEDO, *Tommaso c. Italiei*, hotărârea din 23 februarie 2017 (marea cameră), cererea nr. 43395/09, para. 109.

<sup>69</sup> CtEDO, *Battista c. Italiei*, hotărârea din 2 decembrie 2014, cererea nr. 43978/09, §38.

<sup>70</sup> CtEDO, *Centro Europa 7 SRL și Di Stefano c. Italiei*, hotărârea din 7 iunie 2012 (marea cameră), cererea nr. 38433/09, §§154-155.

<sup>71</sup> A se vedea paragraful nr. 68 din Decizia nr. 458/2020.

<sup>72</sup> *Tomasso, cit. supra*, §116.

<sup>73</sup> CtEDO, *Tomasso, cit. supra*, para. 117: „The Court therefore considers that the Act in question did not contain sufficiently detailed provisions as to what types of behaviour were to be regarded as posing a danger to society”.

împotriva ingerințelor arbitrare și pentru a permite reclamantului să își reglementeze conduita și să prevadă într-o măsură rezonabilă instituirea unei măsuri preventive<sup>74</sup>. Pe cale de consecință, CtEDO a statuat că „Nici persoanele cărora măsurile le-ar putea fi aplicate și nici conținutul anumitor măsuri nu au fost definite prin lege cu suficientă precizie și claritate. Rezultă că legea nu a îndeplinit cerințele de previzibilitate stabilite în jurisprudența Curții”<sup>75</sup>, astfel că ingerința în libertatea de circulație nu a avut o bază legală, fiind încălcat art. 2 din Protocolul nr. 4 „din cauza lipsei de previzibilitate a legii în cauză”<sup>76</sup>.

Astfel, din perspectiva jurisprudenței CtEDO prezentate anterior, Decizia nr. 458/2020 apare ca o frumoasă aplicare a principiului previzibilității legii. Cu toate acestea, asigurarea respectării principiului previzibilității legii nu pare să fie elementul decisiv. La fel ca în Decizia nr. 152/2020, preocuparea Curții Constituționale pare să fie aceea de a asigura că există un regim juridic primar care să reglementeze situațiile în care se ridică problema unei restrângeri a drepturilor fundamentale, cu alte cuvinte, partajarea competențelor între legislativ și executiv. În acest sens, Curtea Constituțională a statuat următoarele: „Caracterul excepțional, imprevizibil al unei situații nu poate constitui o justificare pentru a încălca ordinea de drept, prevederile legale și constituționale referitoare la competența autorităților publice ori cele privind condițiile în care se pot aduce restrângeri exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale. Autoritățile naționale – în mod special administrația centrală și locală- sunt cele mai în măsură să identifice și să stabilească acel set de acțiuni necesare intervenției adecvate fiecărei etape de evoluție a pandemiei, însă măsurile dispuse nu se pot întemeia decât pe un cadru legal primar, care se subordonează prevederilor constituționale și internaționale referitoare la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți. Având în vedere că situația de criză generată de o pandemie reprezintă premisa inevitabilă a unor astfel de restrângeri, legislația națională trebuie însoțită de garanții clare și eficiente împotriva oricăror abuzuri sau acțiuni discreționare ori ilegale”<sup>77</sup>. Astfel cum am arătat și anterior, respectarea principiului previzibilității legii poate fi asigurată și prin intermediul legislației secundare, atât timp cât aceasta respectă cerințele de calitate a legii.

Dacă în Decizia nr. 152/2020 Curtea Constituțională a lăsat legiuitorului primar posibilitatea de a reglementa într-o manieră mai largă cadrul legal în baza căruia se dispun măsurile prin care se restrânge exercițiul unui drept fundamental, în Decizia nr. 458/2020 Curtea Constituțională sancționează expres lipsa unui astfel de cadru. Din nou, Curtea Constituțională constată o încălcare a art. 1 alin. (5) din Constituție, ceea ce denotă o înglobare aprofundată a principiului previzibilității legii, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, în conținutul prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție. Însă Decizia nr. 458/2020 evidențiază și mai mult o anumită lipsă de sincronizare între normele constituționale: noțiunea de „lege” din cuprinsul art. 53 alin. (1) din Constituția României impune existența unui regim juridic primar în baza căruia ar putea fi dispuse măsuri prin care se restrânge exercițiul unui drept fundamental (i.e., o lege

---

<sup>74</sup> CtEDO, Tomasso, cit. supra, para. 118.

<sup>75</sup> CtEDO, Tomasso, cit. supra, para. 124.

<sup>76</sup> CtEDO, Tomasso, cit. supra, para. 125.

<sup>77</sup> Decizia CCR nr. 458/2020, para. 73.

adoptată de Parlament), dar art. 1 alin. (5) din Constituție este cel care impune ca legea care intră în domeniul de aplicare al art. 53 din Constituție să fie suficient de clară și detaliată, astfel încât să ofere o măsură de protecție împotriva arbitrariului. Oricât de eficient ar fi mijlocul dezvoltat Curtea Constituțională în temeiul art. 1 alin. (5) din Constituție (i.e., standardul constituțional privind cerințele de calitate a legii), credem că este dificil de acceptat ideea că cerința „numai prin lege” din cuprinsul art. 53 alin. (1) din Constituție înglobează exclusiv o cerință de ordin formal. Condițiile prevăzute în art. 53 din Constituție trebuie să fie îndeplinite în mod cumulativ și sunt interconectate (de exemplu, raportul între necesitatea restrângerii într-o societate democratică și proporționalitate). Or, îndeplinirea tuturor condițiilor impuse de art. 53 din Constituție nu poate fi analizată decât în raport cu dispozițiile legale prin care este realizată restrângerea<sup>78</sup>. Cu alte cuvinte, Decizia nr. 458/2020 evidențiază că noțiunea de „lege” din cuprinsul art. 53 din Constituție nu poate fi înțeleasă numai în sensul formal, ci, restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți poate fi făcută numai printr-o lege care respectă cerințele de calitate a legii – accesibilitatea și previzibilitatea – și care reflectă totodată respectarea celorlalte condiții prevăzute în art. 53 din Constituție.

În concluzie, Decizia nr. 458/2020 evidențiază faptul că principiul previzibilității legii oferă o anumită marjă de protecție față omisiunea legiuitorului de a reglementa un regim juridic adecvat pe care să se întemeieze o eventuală măsură ce ar avea ca efect restrângerea exercițiului unor drepturi fundamentale. În alte cuvinte, previzibilitatea legii impune nu doar ca normele să fie suficient de clare pentru ca persoanele interesate să poată să-și adapteze conduita și să poată prevedea efectele aplicării unei dispoziții legale, ci, mai mult decât atât, legiuitorul are obligația de a crea un cadru juridic suficient de bine articulat pentru a putea proteja particularii împotriva arbitrariului care ar putea să provină din partea autorităților statului.

#### IV. Concluzii

Cele trei decizii ale Curții Constituționale pe care le-am analizat anterior (i.e., Decizia nr. 152/2020, Decizia nr. 157/2020 și Decizia nr. 458/2020) evidențiază faptul că principiul previzibilității legii poate fi un mijloc eficient de protecție împotriva unui pericol pe care dreptul îl creează, fie din cauza unei legislații neclare, fie a lipsei unui regim juridic adecvat pentru dispunea unor măsuri care restrâng exercițiul unor drepturi fundamentale. Așadar,

---

<sup>78</sup> În acest sens, a se vedea punctul nr. 2 din opinia separată formulată de jud. prof. Elena-Simina Tănăsescu la Decizia nr. 458/2020: „Dacă în privința art. 8 din O.U.G. nr. 11/2020 privind stocurile de urgență medicală, precum și unele măsuri aferente instituirii carantinei suntem de acord cu opinia majoritară în sensul că nici această prevedere și nici alte prevederi aplicabile (de exemplu Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19) nu oferă o definiție legală a noțiunii de carantină și nici nu stabilesc cu suficientă precizie condițiile în care aceasta poate fi impusă în timpul pandemiilor pentru a se putea verifica respectarea exigențelor impuse de art. 53 din Constituție, în privința art. 25 alin. (2) din Legea nr. 95/2006 considerăm că acesta conferă ministrului sănătății exclusiv atribuții care țin de resortul său și nu îi permite să stabilească restrângeri ale exercițiului unor drepturi fundamentale prin acte administrative ori în modalități care să încalce Legea fundamentală”.

normele privind răspunderea contravențională trebuie să fie clare, astfel încât aplicarea lor să fie previzibilă, iar orice măsură care constituie o ingerință într-un drept fundamental poate fi dispusă numai atunci când există un cadru legal adecvat.

Plecând de la premisa că art. 53 din Constituția României impune ca orice restrângere a exercițiului unui drept fundamental să fie realizată printr-o lege (i.e., actul juridic al Parlamentului), Curtea Constituțională a impus cerința existenței unui nivel primar de reglementare în baza căruia și în mod subsecvent autoritățile administrative pot dispune măsuri concrete care afectează exercițiul unor drepturi fundamentale. Deși oferă un anumit grad de flexibilitate măsurilor concrete pe care le-ar putea lua autoritățile publice în situații imprevizibile și care necesită o reacție rapidă, Curtea Constituțională ratează șansa de a întări cu adevărat principiul previzibilității prin generalizarea obligației de asigurare a cerințelor de calitate a legii. Preocupată mai degrabă să sublinieze că autoritățile publice trebuie să acționeze în limitele legii (i.e., actul juridic al Parlamentului), Curtea Constituțională omite să precizeze expres că inclusiv legislația secundară trebuie să fie ea însăși conformă principiului previzibilității legii.

Amplasând întrebarea judecătorul Rudolf Bernhardt<sup>79</sup> în contextul constituțional național, răspunsul Curții Constituționale pare să fie cât se poate de clar: o lege care intră în domeniul de aplicare al art. 53 din Constituția României nu poate oferi un „cec în alb” autorităților executive, ci trebuie să prevadă un regim juridic adecvat. Dar pentru Curtea Constituțională această concluzie nu rezultă din însăși obiectul art. 53 din Constituția României, ci din cerințele de calitate ale legii înglobate în art. 1 alin. (5) din Constituția României. Așadar, cel puțin din perspectiva deciziilor analizate, conținutul sintagmei „*numai prin lege*” din cuprinsul art. 53 alin. (1) din Constituția României a fost stabilit numai dintr-o perspectivă formală, fără ca instanța de contencios constituțional să îi atașeze expres condițiile de calitate a legii. Curtea Constituțională a apelat la art. 1 alin. (5) din Constituție pentru a impune ca legile ce cad în sfera de aplicare art. 53 din Constituție să respecte principiul previzibilității legii. Acest lucru scoate în evidență că principiul previzibilității legii, astfel cum a fost înglobat de Curtea Constituțională în art. 1 alin. (5) din Constituție, reprezintă o „armă” puternică în cadrul controlului de constituționalitate și care trebuie utilizată cu precauție.

---

<sup>79</sup> „*Is the requirement in Article 10 § 2 (art. 10-2) that restrictions must be «prescribed by law» really satisfied when a parliament confers unlimited or extremely broad powers on the executive, which becomes the law-making as well as the law-executing authority?*”.

