

Corneliu-Liviu POPESCU

Comentariu la Decizia Curții Constituționale nr. 95 din 8 februarie 2006

Drepturile omului. Ordonanță de urgență. Limite materiale. Neconstituționalitate

Obiectul sesizării de neconstituționalitate îl constituie art. 20 alin. (5) fraza a doua din O.U.G. nr. 154/2005, aprobată prin lege la data de 20 decembrie 2005.

Articolul 20 alin. (5) fraza a doua din O.U.G. nr. 154/2005 are următorul cuprins:

„Restructurarea conducerii unităților sanitare cu paturi, respectiv a consiliilor de administrație și a comitetelor directoare, se va face prin ordin al ministrului sănătății și, respectiv, al miniștrilor care au în subordine unități sanitare cu paturi”.

Curtea Constituțională constată că dispozițiile art. 20 alin. (5) fraza a doua din O.U.G. nr. 154/2005, prin care se stabilește posibilitatea revocării conducerilor unităților sanitare cu paturi prin ordin ministerial, sunt neconstituționale, contravenind – între altele – prevederilor art. 115 alin. (6) din Constituția României.

Astfel, potrivit art. 115 alin. (6) din Legea fundamentală, ordonanțele de urgență nu pot afecta drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție.

Constituția României consacră în categoria drepturilor fundamentale „dreptul la ocrotirea sănătății, prevăzut în art. 4, în conținutul căruia, potrivit alin. (3) al acestui articol, se cuprinde și „organizarea asistenței medicale”, care se va stabili „potrivit legii”.

Luând în considerare prevederile constituționale, rezultă că organizarea și funcționarea spitalelor, inclusiv numirea și revocarea organelor de conducere ale acestora, nu pot fi reglementate decât prin lege, în sensul restrâns al noțiunii, iar nu și prin ordonanțe de urgență.

Pentru considerentele expuse, Curtea Constituțională constată că dispozițiile art. 20 alin. (5) fraza a doua din O.U.G. nr. 154/2005, aprobată prin lege la data de 20 decembrie 2005, sunt neconstituționale.

(Monitorul Oficial al României nr. 177 din 23 februarie 2006)

Comentariu

1. Potrivit Constituției României, republicată, între condițiile specifice materiale de constituționalitate a ordonanțelor, figurează următoarele trei limite, care vizează domeniul drepturilor omului:

- drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție [art. 15 alin. (6)];
- drepturile electorale [art. 115 alin. (6)];
- măsurile de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică [art. 115 alin. (6)].

2. În temeiul art. 115 alin. (6) din Constituție:

„Ordonanțele de urgență [...] nu pot afecta [...] drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție [...]”.

Această limită materială a ordonanțelor de urgență, constând în neafectarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor constituționale, a fost introdusă la revizuirea constituțională din anul 2003.

3. În primul rând, observăm că este vorba nu numai de drepturi și libertăți, dar și de îndatoriri.

De asemenea, sunt avute în vedere numai drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale, adică acelea prevăzute în Constituție, iar nu și cele care au doar o consacrare infra-constituțională.

În cazul drepturilor și libertăților consacrate de Constituție, trebuie în mod imperativ avută în vedere, în temeiul art. 20 alin. (1), necesitatea interpretării lor în lumina normelor Dreptului internațional al drepturilor omului.

4. Subliniem faptul că drepturile și libertățile fundamentale se regăsesc nu numai în subdiviziunea specială pe care Constituția o rezervă acestei materii, și anume Capitolul II „Drepturile și libertățile fundamentale” din Titlul II „Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale”.

Drepturi și libertăți fundamentale sunt consacrate și în alte capitole din titlul III, iar nu numai în Capitolul „Drepturile și libertățile fundamentale”, cum ar fi: egalitatea în drepturi (art. 16); dreptul de acces la funcțiile publice (art. 16); drepturi electorale (art. 16); dreptul la un proces echitabil (art. 21).

Mai mult, drepturi și libertăți fundamentale figurează și în alte titluri din Constituție, nu numai în Titlul II „Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale”. Ca exemple, putem avea în vedere: dreptul la cetățenie (art. 5); dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale la protecție specială (art. 6); anumite aspecte ale dreptului la un proces echitabil (art. 127, art. 128 și art. 129); dreptul de proprietate (art. 136).

5. Noțiunea de „afectare”, cu referire la drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale, trebuie interpretată într-un sens larg.

Ea vizează nu numai suprimarea drepturilor constituționale, ci și orice măsuri care ar constitui o afectare a acestora, precum măsuri derogatorii, ingerințe, limite, condiții, dar și definirea ori stabilirea sferei de aplicare sau exercitare a drepturilor, precum și reglementarea regimului juridic al îndatoririlor fundamentale.

Pe de o parte, este vorba de reglementarea concretă a existenței și exercitării drepturilor și libertăților fundamentale, fie în ipoteza unei trimiteri constituționale exprese – cum ar fi exercitarea dreptului la liberă circulație [art. 25 alin. (1)], organizarea cultelor religioase ca formă a libertății de conștiință [art. 29 alin. (3)], modalitatea de exercitare a drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale în domeniul învățământului [art. 32 alin. (3)], cadrul legislativ pentru exercitarea dreptului la un mediu sănătos [art. 35 alin. (2)], conținutul dreptului de proprietate [art. 44 alin. (1)],

măsurile de asistență socială ca expresie a dreptului la un nivel de trai decent [art. 47 alin. (2)] – fie dacă o asemenea trimitere expresă lipsește.

Pe de altă parte, avem în vedere posibilitatea generală a restrângerii exercițiului unor drepturi, în temeiul art. 53, care se realizează prin lege, ca și trimiterile speciale la lege efectuate în diferite texte specifice, cum ar fi: cazurile și procedura de percheziționare, reținere sau arestare [art. 23 alin. (2)], pedepsele privative de libertate [art. 23 alin. (12)], derogări privind inviolabilitatea domiciliului [art. 27 alin. (2)], limite ale libertății de exprimare [art. 30 alin. (7)], limitele dreptului de proprietate [art. 44 alin. (1)].

Evident, soluția este valabilă și pentru îndatoririle fundamentale, atât acolo unde Constituția reclamă existența unei legi, spre exemplu: jurământul ca expresie a fidelității față de țară [art. 54 alin. (2)], îndeplinirea îndatoririlor militare [art. 55 alin. (2) și (3)], contribuțiile financiare (art. 56), cât și acolo unde, fără existența unei trimiteri constituționale exprese, este necesară detalierea prin lege a dispozițiilor constituționale privind îndatoririle fundamentale.

Prin urmare, dacă până la revizuirea constituțională din anul 2003, când s-a introdus o nouă condiție de constituționalitate a ordonanțelor de urgență, și anume imposibilitatea afectării drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale, Guvernul era liber ca, acolo unde era permisă sau necesară intervenția legii (fie ea ordinară sau organică), să adopte o ordonanță de urgență, în prezent art. 115 alin. (6) interzice expres această posibilitate.

Altfel spus, domeniile clasice în care Guvernul a intervenit fără rețineri prin ordonanțe de urgență, cum ar fi pedepsele penale, procedura penală și procedura civilă care afectează drepturile fundamentale, învățământul, sănătatea, fiscalitatea, circulația în străinătate, munca, protecția socială, nivelul de trai, proprietatea, sunt fără putință de tăgadă interzise ordonanțelor de urgență.

6. Nu există niciun fel de deosebire de regim juridic după cum materiile care afectează drepturile, libertățile sau îndatoririle fundamentale aparțin domeniului legii ordinare ori domeniului rezervat legii organice.

Nici dacă ne găsim în domeniul rezervat legii organice, nici dacă este cazul materiilor legii ordinare, o ordonanță de urgență nu poate fi adoptată dacă ar avea drept efect afectarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale.

7. Nimic din dispozițiile constituționale nu interzice însă adoptarea unei ordonanțe ordinare (simple), în afara domeniului rezervat legii organice, prin care să fie afectate drepturile, libertățile și îndatoririle constituționale.

8. Există și situații în care, prin una și aceeași ordonanță de urgență, poate fi violat art. 115 alin. (6) din Constituție sub dublu aspect, întrucât, în egală măsură, este afectat regimul unei instituții fundamentale a statului (o altă limită materială a ordonanțelor de urgență) și sunt afectate drepturile și libertățile fundamentale.

Spre exemplu, aceasta poate fi situația ordonanțelor de urgență care privesc: organizarea serviciilor publice autonome de radio și televiziune, aspect ce constituie

și o dimensiune a dreptului la informație [art. 31 alin. (5)]; alegerea prin sufragiu universal direct a Camerelor Parlamentului și a Președintelui României, în egală măsură drepturi fundamentale (art. 36 și art. 37) și element al statutului acestor instituții fundamentale ale statului [art. 62 alin. (1) și art. 81 alin. (1)]; dreptul la un proces echitabil (art. 21), în dimensiunile care țin de competența instanțelor judecătorești și procedura de judecată, elemente ale regimului acestor instituții fundamentale ale statului [art. 126 alin. (2)].

9. În practica guvernamentală există numeroase exemple de ordonanțe de urgență neconstituționale, întrucât afectează drepturile, libertățile și îndatoririle constituționale, cum ar fi (cu referire doar la perioada de 1 an imediat ulterioară intrării în vigoare a revizuirii constituționale): O.U.G. nr. 119/2003 pentru prorogarea termenului prevăzut la art. 17 alin. (1) din Legea nr. 507/2002 privind organizarea și desfășurarea unor activități economice de către persoanele fizice – libertatea economică; O.U.G. nr. 121/2003 privind modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996 – dreptul la un proces echitabil, dreptul la respectarea vieții private, inviolabilitatea domiciliului, libertatea economică; O.U.G. nr. 122/2003 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 115/2003 privind privatizarea Societății Comerciale „Roman” – S.A. Brașov și constituirea parcului industrial pe platforma Societății Comerciale „Roman” – S.A. – dreptul la protecția socială a muncii și dreptul la un nivel de trai decent; O.U.G. nr. 123/2003 privind creșterile salariale ce se vor acorda personalului din sectorul bugetar – dreptul la muncă; O.U.G. nr. 124/2003 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 8/2003 privind stimularea procesului de restructurare, reorganizare și privatizare a unor societăți naționale, companii naționale și societăți comerciale cu capital majoritar de stat – dreptul la protecția socială a muncii și dreptul la un nivel de trai decent; O.U.G. nr. 126/2003 privind operarea, funcționarea și finanțarea asistenței de urgență acordate cu elicopterele achiziționate de Ministerul Sănătății și repartizate operatorilor medicali Institutul Clinic Fundeni și Spitalul Clinic Județean de Urgență Târgu Mureș – dreptul la ocrotirea sănătății; O.U.G. nr. 1/2004 privind abrogarea unor dispoziții din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 121/2001 pentru suspendarea temporară a tuturor procedurilor referitoare la adopțiile internaționale – dreptul la respectarea vieții intime, familiale și private, dreptul copiilor la protecție specială și dreptul la protecția familiei; O.U.G. nr. 2/2004 pentru completarea Legii nr. 138/1999 privind salarizarea și alte drepturi ale personalului militar din instituțiile publice de apărare națională, ordine publică și siguranță națională, precum și acordarea unor drepturi salariale personalului civil din aceste instituții – dreptul la muncă; O.U.G. nr. 4/2004 pentru modificarea Legii nr. 80/1995 privind Statutul cadrelor militare – dreptul la muncă; O.U.G. nr. 5/2004 privind autorizarea unor împrumuturi – dreptul tinerilor la protecție specială; O.U.G. nr. 8/2004 privind prelungirea duratei unor contracte de închiriere – dreptul de proprietate; O.U.G. nr. 9/2004 pentru completarea art. 26 alin. (2) din Legea nr. 130/1996 privind contractul colectiv de muncă – dreptul la muncă și la protecția socială a muncii; O.U.G. nr. 10/2004 privind Statutul personalului vamal – dreptul la muncă și la

protecția socială a muncii, libertatea de asociere, dreptul la grevă; O.U.G. nr. 12/2004 pentru completarea Legii nr. 44/1994 privind veteranii de război, precum și unele drepturi ale invalizilor și văduvelor de război – dreptul la protecție socială, dreptul la un nivel de trai decent, dreptul la protecție specială a persoanelor cu handicap; O.U.G. nr. 15/2004 privind reglementarea unor măsuri financiare – obligația de plată a contribuțiilor financiare; O.U.G. nr. 16/2004 pentru finalizarea privatizării Societății Comerciale „Combinatul Siderurgic Reșița” – S.A. Reșița – dreptul de acces liber la justiție, obligația de plată a contribuțiilor financiare; O.U.G. nr. 17/2004 privind utilizarea veniturilor proprii obținute de instituțiile și unitățile de învățământ care organizează pe lângă acestea activități finanțate integral din venituri proprii – dreptul la învățătură, dreptul la muncă; O.U.G. nr. 22/2004 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 95/2002 privind industria de apărare – dreptul la protecția socială a muncii, dreptul la un nivel de trai decent; O.U.G. nr. 24/2004 privind creșterea transparenței în exercitarea demnităților publice și a funcțiilor publice, precum și intensificarea măsurilor de prevenire și combatere a corupției – dreptul la un proces echitabil, dreptul la respectarea vieții private, secretul corespondenței; O.U.G. nr. 26/2004 privind unele măsuri pentru finanțarea privatizării societăților comerciale aflate în portofoliul Autorității pentru Privatizare și Administrarea participațiilor Statului și consolidarea unor privatizări – dreptul la un proces echitabil, obligația de plată a contribuțiilor financiare; O.U.G. nr. 27/2004 pentru abrogarea alin. (5) al art. 1 din Ordonanța Guvernului nr. 70/2002 privind administrarea unităților sanitare publice de interes județean și local – dreptul la ocrotirea sănătății; O.U.G. nr. 29/2004 pentru completarea Legii nr. 138/1999 privind salarizarea și alte drepturi ale personalului militar din instituțiile publice de apărare națională, ordine publică și siguranță națională, precum și acordarea unor drepturi salariale personalului civil din aceste instituții – dreptul la muncă; O.U.G. nr. 32/2004 privind repartizarea sumelor reținute în proporție de 10%, potrivit legii, în bugetul Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate pe anul 2004 – dreptul la ocrotirea sănătății; O.U.G. nr. 34/2004 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 8/2003 privind stimularea procesului de restructurare, reorganizare și privatizare a unor societăți naționale, companii naționale și societăți comerciale cu capital majoritar de stat – dreptul la protecția socială a muncii, dreptul la un nivel de trai decent; O.U.G. nr. 38/2004 privind unele măsuri în domeniul învățământului – dreptul la învățătură, dreptul la muncă; O.U.G. nr. 41/2004 pentru modificarea și completarea Legii cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996 – dreptul de proprietate; O.U.G. nr. 42/2004 privind abilitarea poliștilor din Ministerul Administrației și Internelor să îndeplinească funcții în organizațiile internaționale care acordă asistență de specialitate pe teritoriul României – dreptul la muncă; O.U.G. nr. 44/2004 pentru prorogarea termenului prevăzut la art. 4 alin. (7²) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 28/1999 privind obligația agenților economici de a utiliza aparate de marcat electronice fiscale, precum și a termenului prevăzut la art. 59 alin. (1) din Legea nr. 38/2003 privind transportul în regim de taxi și în regim de închiriere – libertatea economică; O.U.G. nr. 45/2004 pentru modificarea alin. (2) al art. 2 din Ordonanța de urgență a

Guvernului nr. 8/2003 privind stimularea procesului de restructurare, reorganizare și privatizare a unor societăți naționale, companii naționale și societăți comerciale cu capital majoritar de stat, precum și a societăților și regiilor autonome subordonate autorităților administrației publice locale – dreptul la protecția socială a muncii, dreptul la un nivel de trai decent; O.U.G. nr. 46/2004 pentru completarea art. 22 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 123/2003 privind creșterile salariale ce se vor acorda personalului din sectorul bugetar – dreptul la muncă; O.U.G. nr. 48/2004 pentru adoptarea unor măsuri privind furnizarea energiei termice populației, pentru încălzirea locuinței și prepararea apei calde de consum, prin sisteme publice centralizate de alimentare cu energie termică – dreptul la un nivel de trai decent; O.U.G. nr. 50/2004 pentru modificarea și completarea unor acte normative în vederea stabilirii cadrului organizatoric și funcțional corespunzător desfășurării activităților de eliberare și evidență a cărților de identitate, actelor de stare civilă, pașapoartelor simple, permiselor de conducere și certificatelor de înmatriculare a vehiculelor – dreptul la respectarea vieții private și familiale, dreptul la căsătorie, libertatea de circulație, obligația de plată a contribuțiilor financiare; O.U.G. nr. 51/2004 privind prelungirea termenelor de preschimbare a certificatului de înmatriculare și a celui de înregistrare fiscală de către comercianți, precum și a autorizației de funcționare de către persoanele fizice autorizate și asociațiile familiale – libertatea economică; O.U.G. nr. 52/2004 pentru modificarea alin. (1) al art. II din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2003 pentru modificarea Legii nr. 141/1997 privind Codul vamal al României și a art. 16 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 64/2003 pentru stabilirea unor măsuri privind înființarea, organizarea, reorganizarea sau funcționarea unor structuri din cadrul aparatului de lucru al Guvernului, a ministerelor, a altor organe de specialitate ale administrației publice centrale și a unor instituții publice – dreptul de petiționare; O.U.G. nr. 55/2004 pentru modificarea Codului de procedură penală – dreptul la un proces echitabil; O.U.G. nr. 56/2004 privind crearea statutului special al funcționarului public denumit manager public – dreptul la muncă; O.U.G. nr. 59/2004 pentru modificarea Legii nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale – dreptul la un nivel de trai decent; O.U.G. nr. 60/2004 pentru modificarea și completarea unor dispoziții cuprinse în acte normative din domeniul sanitar – dreptul la ocrotirea sănătății, dreptul la un nivel de trai decent, dreptul la protecția socială a muncii; O.U.G. nr. 61/2004 privind acordarea în anul agricol 2004-2005 a unui sprijin direct al statului de 2,5 milioane lei/ha producătorilor agricoli pentru suprafețe de teren arabil de până la 5 ha inclusiv – libertatea economică, dreptul la un nivel de trai decent; O.U.G. nr. 62/2004 privind regimul de organizare și funcționare a parcurilor turistice – libertatea economică; O.U.G. nr. 63/2004 privind acordarea unor drepturi de protecție socială, din bugetul asigurărilor pentru șomaj, salariaților concediați colectiv de la Societatea Comercială VAGMAR – S.A. Craiova – dreptul la protecția socială a muncii, dreptul la un nivel de trai decent; O.U.G. nr. 65/2004 pentru modificarea Codului de procedură civilă – dreptul la un proces echitabil; O.U.G. nr. 67/2004 pentru modificarea art. 80 alin. (2) din Legea nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale – dreptul la un nivel de

traei decent; O.U.G. nr. 68/2004 privind unele măsuri în domeniul învățământului – dreptul la învățătură, dreptul la un nivel de trai decent; O.U.G. nr. 69/2004 pentru modificarea și completarea Legii nr. 192/2001 privind resursele acvatice vii, pescuitul și acvacultura – libertatea economică, dreptul de proprietate, dreptul la un proces echitabil; O.U.G. nr. 71/2004 privind acordarea unor facilități familiilor de pensionari – dreptul la un nivel de trai decent; O.U.G. nr. 72/2004 pentru completarea art. 209 din Codul de procedură penală – dreptul la un proces echitabil, dreptul la apărare, libertatea individuală, libertatea de circulație, dreptul la respectarea vieții private, inviolabilitatea domiciliului, secretul corespondenței; O.U.G. nr. 73/2004 privind instituirea subvențiilor individuale de sprijin pentru cazare pentru studenții care locuiesc în alte spații decât căminele instituțiilor de învățământ superior de stat – dreptul la învățătură, dreptul la un nivel de trai decent; O.U.G. nr. 74/2004 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 94/2004 privind reglementarea unor măsuri financiare – dreptul la protecția socială a muncii, dreptul la un nivel de trai decent; O.U.G. nr. 75/2004 pentru modificarea și completarea Legii nr. 359/2004 privind simplificarea formalităților la înregistrarea în registrul comerțului a persoanelor fizice, asociațiilor familiale și persoanelor juridice, înregistrarea fiscală a acestora, precum și la autorizarea funcționării persoanelor juridice – libertatea economică, obligația de plată a contribuțiilor financiare; O.U.G. nr. 80/2004 privind modificarea și completarea unor dispoziții din Legea nr. 373/2004 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului – exercitarea dreptului de vot; O.U.G. nr. 81/2004 pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr. 59/2004 privind măsuri de întărire a disciplinei financiar-economice în sistemul sanitar – dreptul la un nivel de trai decent; O.U.G. nr. 82/2004 privind unele măsuri în domeniul funcției publice – dreptul la muncă; O.U.G. nr. 86/2004 privind unele măsuri financiare în domeniul sănătății – dreptul la ocrotirea sănătății, dreptul la un nivel de trai decent; O.U.G. nr. 87/2004 pentru prorogarea termenului prevăzut la art. 7 din Legea nr. 290/2003 privind acordarea de despăgubiri sau compensații cetățenilor români pentru bunurile proprietate a acestora, sechestrate, reținute sau rămase în Basarabia, Bucovina de Nord și Ținutul Herța, ca urmare a stării de război și a aplicării Tratatului de Pace între România și Puterile Aliate și Asociate, semnat la Paris la 10 februarie 1947 – dreptul de proprietate; O.U.G. nr. 88/2004 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 42/2004 privind organizarea activității sanitar-veterinare și pentru siguranța alimentelor – dreptul la ocrotirea sănătății; O.U.G. nr. 89/2004 privind vânzarea bunurilor imobile în care se desfășoară activități de asistență sanitar-veterinară – dreptul de proprietate; O.U.G. nr. 92/2004 privind reglementarea drepturilor salariale și a altor drepturi ale funcționarilor publici pentru anul 2005 – dreptul la muncă; O.U.G. nr. 93/2004 pentru completarea alin. (1) al art. 79 din Legea nr. 164/2001 privind pensiile militare de stat – dreptul la un nivel de trai decent; O.U.G. nr. 94/2004 pentru modificarea denumirii și clasificării mărfurilor din Tariful vamal de import al României și a taxelor vamale aferente acestora – obligația de plată a contribuțiilor financiare; O.U.G. nr. 98/2004 pentru modificarea Legii nr. 1/1998 privind organizarea și funcționarea Serviciului de Informații Externe – obligația de fidelitate față de țară (jurământul); O.U.G. nr. 99/2004 privind

instituirea Programului de stimulare a înnoirii Parcului național auto – dreptul la un mediu sănătos; O.U.G. nr. 102/2004 pentru modificarea și completarea Legii nr. 360/2002 privind Statutul polițistului – dreptul la muncă și la protecția socială a muncii; O.U.G. nr. 103/2004 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 43/2002 privind Parchetul Național Anticorupție – dreptul la un proces echitabil, dreptul la apărare, libertatea individuală, libertatea de circulație, dreptul la respectarea vieții private, inviolabilitatea domiciliului, secretul corespondenței; O.U.G. nr. 104/2004 pentru modificarea alin. (8) al art. 8 din Legea nr. 269/2004 privind acordarea unui ajutor financiar în vederea stimulării achiziționării de calculatoare – dreptul la învățătură, dreptul la un nivel de trai decent; O.U.G. nr. 105/2004 privind unele măsuri pentru eliberarea și înmânarea titlurilor de proprietate asupra terenurilor agricole și forestiere – dreptul de proprietate; O.U.G. nr. 106/2004 privind stabilirea indemnizațiilor unor aleși locali pentru anul 2005 – dreptul la muncă; O.U.G. nr. 107/2004 pentru modificarea titlului capitolului II din anexa nr. Ib la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 191/2002 privind creșterile salariale ce se vor acorda în anul 2003 personalului bugetar salarizat potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 24/2000 privind sistemul de stabilire a salariilor de bază pentru personalul contractual din sectorul bugetar și personalului salarizat potrivit anexelor nr. II și III la Legea nr. 154/1998 privind sistemul de stabilire a salariilor de bază în sectorul bugetar și a indemnizațiilor pentru persoane care ocupă funcții de demnitate publică – dreptul la muncă; O.U.G. nr. 109/2004 pentru completarea Codului penal – libertatea individuală; O.U.G. nr. 115/2004 privind salarizarea și alte drepturi ale personalului contractual din unitățile sanitare publice din sectorul sanitar – dreptul la ocrotirea sănătății, dreptul la muncă; O.U.G. nr. 118/2004 privind acordarea unor drepturi salariale personalului Ministerului Administrației și Internelor – dreptul la muncă; O.U.G. nr. 119/2004 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 8/2003 privind stimularea procesului de restructurare, reorganizare și privatizare a unor societăți naționale, companii naționale și societăți comerciale cu capital majoritar de stat, precum și a societăților comerciale și regiilor autonome subordonate autorităților administrației publice locale – dreptul la protecția socială a muncii, dreptul la un nivel de trai decent; O.U.G. nr. 121/2004 privind unele măsuri pentru eficientizarea activității din domeniul sănătății – dreptul la ocrotirea sănătății; O.U.G. nr. 122/2004 pentru modificarea art. 4 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții – dreptul de proprietate; O.U.G. nr. 124/2004 pentru modificarea Legii nr. 303/2004 privind statutul magistraților și a Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară – dreptul la un proces echitabil; O.U.G. nr. 125/2004 privind instituirea unor măsuri speciale de reabilitare a unor blocuri de locuințe situate în localități din zone defavorizate și/sau monoindustriale – dreptul la un nivel de trai decent; O.U.G. nr. 128/2004 pentru modificarea art. 3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 73/1997 privind asigurarea și creditarea stocurilor de aprovizionare pentru perioada de toamnă-iarnă, destinate localităților izolate din Delta Dunării – dreptul la un nivel de trai decent; O.U.G. nr. 129/2004 pentru modificarea Legii nr. 346/2002 privind asigurarea pentru accidente de muncă și boli profesionale – dreptul la protecția socială a muncii,

obligația de plată a contribuțiilor financiare; O.U.G. nr. 131/2004 pentru modificarea și completarea Legii nr. 129/1998 privind înființarea, organizarea și funcționarea Fondului Român de Dezvoltare Socială – dreptul la un nivel de trai decent, dreptul la protecție specială a persoanelor aparținând minorităților naționale; O.U.G. nr. 133/2004 pentru modificarea art. 11, precum și pentru prorogarea termenelor prevăzute la art. 9 alin. (1) și (4) din Legea nr. 341/2004 a recunoștinței față de eroii-martiri și luptătorii care au contribuit la victoria Revoluției române din decembrie 1989 – dreptul la un nivel de trai decent, dreptul la protecție specială a persoanelor cu handicap; O.U.G. nr. 135/2004 pentru modificarea unor acte normative ce reglementează activitatea din domeniul sanitar – dreptul la ocrotirea sănătății, dreptul la un nivel de trai decent; O.U.G. nr. 138/2004 pentru modificarea și completarea Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal – obligația de plată a contribuțiilor financiare, dreptul la un nivel de trai decent, dreptul la muncă, libertatea economică; O.U.G. nr. 139/2004 privind modificarea art. 26 alin. (1) din Legea nr. 512/2004 a bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2005 – obligația de plată a contribuțiilor financiare, dreptul la un nivel de trai decent, dreptul la muncă, libertatea economică.

Tendența a continuat neschimbată și în perioada următoare, pentru care nu ne oprim decât la unele exemple semnificative: O.U.G. nr. 4/2005 privind recalcularea pensiilor din sistemul public, provenite din fostul sistem al asigurărilor sociale de stat; O.U.G. nr. 14/2005 privind modificarea formularelor pentru declarația de avere și pentru declarația de interese; O.U.G. nr. 58/2005 pentru modificarea Legii nr. 301/2004 – Codul penal și a Legii nr. 294/2004 privind executarea pedepselor și a măsurilor dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal; O.U.G. nr. 65/2005 privind modificarea și completarea Legii nr. 53/2003 – Codul muncii; O.U.G. nr. 75/2005 privind asigurarea calității educației; O.U.G. nr. 100/2005 privind asigurarea respectării drepturilor de proprietate industrială; O.U.G. nr. 102/2005 privind libera circulație pe teritoriul României a cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene și Spațiului Economic European; O.U.G. nr. 107/2005 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 150/2002 privind organizarea și funcționarea sistemului de asigurări sociale de sănătate; O.U.G. nr. 148/2005 privind susținerea familiei în vederea creșterii copilului; O.U.G. nr. 158/2004 privind concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate; O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului; O.U.G. nr. 196/2005 privind Fondul pentru mediu; O.U.G. nr. 209/2005 pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul proprietății.

Se observă numărul imens de ordonanțe de urgență care conțin dispoziții neconstituționale prin raportare la exigența ca acestea să nu afecteze regimul drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale.

Semnalăm situația specială a Parchetului / Departamentului / Direcției Național(e) Anticorupție, instituție a cărei funcționare afectează dreptul la un proces echitabil, libertatea individuală, libertatea de circulație, dreptul la respectarea vieții private, inviolabilitatea domiciliului și secretul corespondenței, parchet al cărui act normativ de înființare și funcționare a fost modificat, după intrarea în vigoare a revizuirii

constituționale, în mod neconstituțional, de patru ori, prin O.U.G. nr. 24/2004, O.U.G. nr. 103/2004, O.U.G. nr. 120/2005 și O.U.G. nr. 134/2005.

10. Articolul 115 alin. (6) din Constituție dispune că:

„Ordonanțele de urgență [...] nu pot afecta [...] drepturile electorale [...]”.

Principala problemă de interpretare a acestei norme constă în posibila ei suprapunere cu cerința anterioară, privitoare la drepturile și libertățile fundamentale.

11. Ca drepturi fundamentale, drepturile electorale își găsesc sediul în art. 16 alin. (4), art. 36, art. 37, art. 38, art. 62 alin. (1) și (2) și art. 81 alin. (1) din Constituție.

În cazul în care sintagma drepturi electorale s-ar referi numai la aceste drepturi fundamentale, ea ar fi neștiințifică și inutilă.

Astfel, ca drepturi fundamentale, drepturile electorale se regăsesc în noțiunea de drepturi și libertăți constituționale, fiind absurd ca, după indicarea genului, textul constituțional să particularizeze prin precizarea expresă a uneia dintre specii.

Prin urmare, trebuie preferată o interpretare care face ca textul să nu fie inutil și deci să-și producă efecte.

Așa fiind, rezultă că prin drepturi electorale, ca limită materială a ordonanțelor de urgență, trebuie să înțelegem nu numai drepturile electorale fundamentale, deci acelea consacrate de Constituție, dar și drepturile electorale prevăzute de legislația infra-constituțională. Numai în acest mod sfera noțiunii de drepturi electorale nu este pe deplin inclusă în aceea de drepturi și libertăți constituționale și ea are sens.

Spre exemplu, sunt drepturi electorale, dar fără a fi fundamentale: dreptul alegătorilor de a fi înscriși în listele electorale; dreptul alegătorilor de a obține cartea de alegător; dreptul de contestare a candidaturilor; dreptul candidaților de a avea acces la mijloacele de informare în masă; dreptul candidaților de a contesta operațiunile electorale; dreptul candidaților aleși de a obține un certificat doveditor.

12. O ordonanță de urgență care ar afecta regimul drepturilor electorale fundamentale ar fi neconstituțională sub dublu aspect, atât cu raportare la limita referitoare la drepturile și libertățile constituționale, cât și în raport cu limita relativă la drepturile electorale.

O ordonanță de urgență care ar afecta drepturile electorale privind alegerea Camerei Deputaților, a Senatului sau a Președintelui României ar încălca nu numai interdicția afectării drepturilor electorale, dar și pe aceea a afectării regimului instituțiilor fundamentale ale statului. Dimpotrivă, cu referire la drepturile electorale raportate la alte autorități, nu s-ar nesocoti decât interdicția constituțională de afectare a drepturilor electorale, dar nu și pe aceea a afectării regimului instituțiilor fundamentale ale statului, întrucât, fiind vorba de alegerea autorităților administrative locale autonome, ele nu sunt instituții ale statului și, deci, nu sunt vizate de interdicția corespunzătoare.

O ordonanță de urgență care ar încălca dispozițiile constituționale exprese în materie electorală, de exemplu, ar urca limita minimă a dreptului de vot la 21 de ani, ar fi neconstituțională nu numai prin raportare la condițiile din art. 115 alin. (6), ci și față de textul constituțional expres pe care îl încălcă.

13. În această materie, spre deosebire de limitele constituționale ale ordonanțelor de urgență privind neafectarea regimului instituțiilor fundamentale ale statului și privind neafectarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale, nu se poate interveni nici prin ordonanță ordinară, deoarece materia electorală este rezervată expres de art. 73 alin. (3) lit. a) din Constituție domeniului legii organice.

14. În pofida dispozițiilor constituționale, există ordonanțe de urgență care au afectat regimul drepturilor electorale și care, prin urmare, sunt neconstituționale, exemplificând cu următoarele cazuri din primul an de aplicare a dispozițiilor constituționale revizuite: O.U.G. nr. 24/2004 privind creșterea transparenței în exercitarea demnităților publice și a funcțiilor publice, precum și intensificarea măsurilor de prevenire și combatere a corupției – obligații electorale ale candidaților; O.U.G. nr. 30/2004 privind trecerea satului Bichigiu din componența comunei Coșbuc în componența comunei Telciu, județul Bistrița-Năsăud – organizarea și desfășurarea alegerilor locale (motivul de adoptare a ordonanței de urgență); O.U.G. nr. 50/2004 pentru modificarea și completarea unor acte normative în vederea stabilirii cadrului organizatoric și funcțional corespunzător desfășurării activităților de eliberare și evidență a cărților de identitate, actelor de stare civilă, pașapoartelor simple, permiselor de conducere și certificatelor de înmatriculare a vehiculelor – listele electorale și cărțile de alegător; O.U.G. nr. 77/2004 pentru modificarea și completarea unor dispoziții din Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României – listele electorale, candidaturile, procedura electorală; O.U.G. nr. 80/2004 – procedura electorală, exercitarea dreptului de vot.

15. În conformitate cu art. 115 alin. (6) din Constituție:

„Ordonanțele de urgență [...] nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică”.

Și în acest caz, se pune problema fixării prezentei limite materiale de constituționalitate a ordonanțelor de urgență față de condiția ca ordonanțele de urgență să nu afecteze regimul drepturilor fundamentale, deoarece dreptul de proprietate privată face parte din această categorie.

16. Există situații în care cele două limite materiale ale ordonanțelor de urgență, înscrise în art. 115 alin. (6), nu se suprapun.

Exemplul evident este acela în care măsurile de privare forțată de proprietate privată nu se realizează prin trecerea bunurilor în proprietate publică, ci fie prin trecerea lor în proprietatea altor subiecte de drept decât statul sau unitățile administrativ-teritoriale (singurele subiecte de drept care, potrivit art. 136 alin. (2) din Constituție, pot fi titulare ale dreptului de proprietate publică), fie prin trecerea lor în proprietatea privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale.

În această situație este vorba doar de încălcarea limitei materiale a ordonanțelor de urgență constând în neafectarea drepturilor și libertăților fundamentale, iar nu și de violarea interdicției ca prin ordonanță de urgență să fie vizate măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică.

Pe de altă parte, este posibil ca nu toate măsurile de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică să violeze dreptul de proprietate. Spre exemplu, dacă statul decide în mod unilateral trecerea unor bunuri din proprietatea privată a unei colectivități teritoriale locale în proprietatea publică a aceleiași colectivități teritoriale locale, nu este vorba despre o deposedare (titularul dreptului de proprietate rămâne același), însă regimul juridic al proprietății este afectat, schimbându-se forma de proprietate în mod silit, din proprietate privată în proprietate publică, ceea ce constituie o măsură de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică, interzisă ordonanței de urgență potrivit art. 115 alin. (6) din Constituție.

17. Prin urmare, pot exista situații în care să existe o singură încălcare a dispozițiilor constituționale în caz de trecere, prin ordonanță de urgență, a unor bunuri în proprietate publică, cu nesocotirea art. 115 alin. (6) din Constituție, după cum această măsură poate constitui în același timp, după caz, și violarea altor dispoziții constituționale, precum neafectarea drepturilor și libertăților fundamentale [art. 115 alin. (6)] sau protecția dreptului de proprietate privată (art. 44).

18. În concluzie, completarea dispozițiilor constituționale, prin revizuirea din anul 2003, sub aspectul introducerii unor limite materiale pentru ordonanțele de urgență (sub aspectul care ne interesează aici, adică al neafectării drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale) a trecut complet ignorată atât de Guvern, cât și de către subiectele cu drept de sesizare a Curții Constituționale.

Domeniile cele mai frecvente în care Guvernul a intervenit în mod clar neconstituțional prin ordonanțe de urgență, în disprețul absolut al prevederilor art. 115 alin. (6) din Constituție, sunt pedepsele penale, procedura penală și procedura civilă, învățământul, sănătatea, fiscalitatea, circulația în străinătate, munca, protecția socială, nivelul de trai și proprietatea.

În practică există foarte multe ordonanțe de urgență neconstituționale, pentru că ele afectează drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale. Cu referire generală la limitele materiale ale ordonanțelor de urgență, cu rare excepții aproape toate ordonanțele de urgență adoptate de Guvern după intrarea în vigoare a dispozițiilor constituționale revizuite conțin norme neconstituționale, prin depășirea limitelor materiale permise ordonanțelor de urgență, tendință care nu pare să dispară în viitorul prea apropiat.

19. Din fericire, prin decizia rezumată *supra*, Curtea Constituțională, fiind pentru prima dată sesizată cu chestiunea neconstituționalității unei ordonanțe de urgență ca urmare a depășirii unei limite materiale introduse în urma revizuirii constituționale – și anume, în concret, domeniul drepturilor omului – a procedat în mod extrem de corect, declarând textul drept neconstituțional.

Nu ne rămâne decât să sperăm că pe viitor instanța de contencios constituțional va da dovadă de constanță și fermitate în această problemă și își va menține jurisprudența.