

DEMOCRAȚIA ÎN STARE DE URGENȚĂ ȘI COOPERAREA LOIALĂ ÎNTRE INSTITUȚIILE STATULUI

Lect. univ. dr. Anca NIȚĂ

Abstract

Starting from the premise that democracy cannot be effective and sustainable unless the people trust state institutions, the present article aims to reemphasize the duty of constitutional loyalty, frequently evoked in the case law of the Constitutional Court of Romania. It presents the constitutional enshrinement of the democratic regime in Romania; it exposes a backsliding in the public authorities' exercise of prerogatives established by the Constitution and it shows the solutions ruled by the constitutional litigation court when dealing with legal conflicts of a constitutional nature. In the current normative framework, while insisting on the fact that the exceptional measures should not be found outside of the extant constitutional and legal order, it presents and briefly analyses the presidential decrees by which the state of emergency was declared and sustained, and the parliamentary decisions which agree with the measure decreed by the President of Romania with regard to the state of emergency on the whole territory of Romania. Without detailing the complexity of the legal consequences that derive from states of emergency, one underlines that such situations are not and should not be an excuse neither for abandoning the rules of democracy, nor for the public authorities' disregard for the duty of constitutional loyalty.

Keywords: *democracy, rule of law, exceptional measures, state of emergency, loyal cooperation.*

1. Scurte considerații despre democrație

Democrația este un fenomen complex și multilateral, aspect ce determină o definire și interpretare diferită.

Studiată deopotrivă de filosofi, istorici, politologi, juriști – din unghiuri de abordare diferite, democrația nu este doar o chestiune de semantică discursivă, nu poate fi abordată în mod abstract, în afara relațiilor sociale reale.

Termen de origine greacă, provenind de la *demos*- popor și *kratos*- putere, democrația înseamnă puterea poporului și datează din antichitate¹, când au existat

¹ După Aristotel, se poate spune că există democrație acolo unde suveranitatea aparține tuturor oamenilor liberi și există oligarhie acolo unde aparține numai oamenilor bogați.

și primele forme de organizare democratică, ceea ce a făcut pe mulți politologi să definească democrația ca forma de organizare politică a societății în care conduce poporul.

Doctrina ne oferă numeroase definiții, însă nu ne-am propus să preluăm ca atare vreuna dintre ele, rezumându-ne să reamintim celebra frază a lui Abraham Lincoln: „democrația este guvernarea poporului de către popor și pentru popor”.

Giovanni Sartori – unul din cei mai mari gânditori ai democrației din epoca contemporană, aprecia că o democrație funcționează bine doar dacă se sprijină pe o idee corectă despre democrație, subliniind că „Ideile greșite despre democrație fac să meargă prost democrațiile înseși”.

Adevărata democrație – care proclamă omul ca valoare supremă a acțiunii și civilizației, este asociată cu ideea de stat de drept axat pe principiul supremației legii și al separației puterilor în stat.

Considerat un fundament al democrației, principiul separației puterilor în stat² este recunoscut ca fiind immanent regimurilor politice democratice, indiferent de natura lor parlamentară, prezidențială sau diferite combinații ale acestora.

Declarația franceză de la 1789 proclamă – în art. 16, că „Orice societate în care nu este asigurată garanția drepturilor, nici separația puterilor determinată, nu are deloc Constituție”, fiind astfel stabilită legătura dintre organizarea puterii în stat (regimul politic) și garanția drepturilor individuale.

Între consacrarea constituțională – expresă sau implicită³, a principiului separației puterilor în stat și respectarea în concret a principiului nu se poate pune însă întotdeauna semn de egalitate.

„Soarta” principiului este viu disputată: unii cer înlăturarea lui ca fiind „arhaic” și „perimat”; alții pledează doar pentru „adecvarea” sau „modernizarea” lui, în favoarea unei „puteri forte”, de regulă a executivului.

Dar, indiferent de abordare, după cum observa prof. Ion Deleanu, „principiul separației puterilor în stat, rămâne încă panaceul de la care se așteaptă armonia activităților statale, afirmarea democrației liberale și protecția individului într-un stat de drept”.

² Principiul – devenit baza statului constituțional modern, a fost enunțat de John Locke („Two treatises on government”, 1691) și de Montesquieu („De l'esprit des lois”, 1748) în lupta împotriva statului absolutist.

³ Constituțiile a 10 state membre ale Uniunii Europene consacră expres principiul separației puterilor în stat, și anume: Austria, Bulgaria, Danemarca, Estonia, Franța, Polonia, România, Slovacia, Slovenia și Ungaria. Constituțiile celorlalte state membre U.E. nu consacră expres principiul separației puterilor, acesta rezultând implicit din prevederile constituționale.

2. Consacrarea constituțională a regimul democratic în România și derapajele autorităților publice în exercitarea prerogativelor conferite prin Legea fundamentală

La baza funcționării unei societăți democratice stă Legea fundamentală.

Constituția României din 1991 – revizuită în 2003, consfințește atributele și valorile supreme ale statului român: „stat de drept, democratic și social”⁴.

Astfel cum judicios a surprins doctrina de specialitate⁵, prin consacrarea caracterului democratic al statului este exprimată racordarea definitivă a statului român la valorile democrației universale, iar enunțarea statului de drept – ca stare actuală a României, este dublată de consacrarea constituțională a garanțiile acestuia: asigurarea dreptului la apărare, controlul constituționalității legilor, contenciosul administrativ, independența și imparțialitatea justiției, exprimarea prin norme general obligatorii a voinței suverane a poporului.

Incontestabil, există o strânsă legătură între statul de drept și democrația constituțională, în sensul că se presupun și susțin reciproc și evoluează simultan.

Principiul separației puterilor în stat a fost consacrat expres în art. 1 alin. 4 din Constituția revizuită⁶, constituentul derivat român făcând referire și la echilibrul dintre cele trei puteri – legislativă, executivă și judecătorească.

Mecanismul de separare, echilibrare și conlucrare a puterilor în stat reiese din dispozițiile constituționale privind reglementarea prerogativelor autorităților publice împuternicite să înfăptuiască puterea în stat. Astfel, potrivit Titlului III al Legii fundamentale, puterea legislativă este încredințată Parlamentului bicameral, puterea executivă bicefală este exercitată de către șeful statului și guvern, iar puterea judecătorească este încredințată organelor judecătorești.

Nesocotirea de către autoritățile publice a competențelor sau atribuțiilor stabilite constituțional, a constituit deseori sursa unor conflicte juridice de natură constituțională, dezlegate de către Curtea Constituțională a României, în considerarea atribuției conferite de art. 146 lit. e) din Legea fundamentală.

Curtea a stabilit, în jurisprudența sa, că un conflict juridic de natură constituțională presupune „acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate sau mai multe își arogă puteri, atribuții sau competențe care, potrivit Constituției, aparțin altor

⁴ Art. 1 alin.3: „România este *stat de drept, democratic și social*, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate”.

⁵ Cristian Ionescu, *Drept constituțional și instituții politice – Curs sinteză*, Ed. Hamangiu, București, 2012, p. 193.

⁶ Principiul separării puterilor în stat a fost consacrat *expresiss verbis* în Constituție doar la revizuirea acesteia în 2003, prin completarea art. 1 cu alin. 4: „statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrul puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale”.

autorități publice, ori omisiunea unor autorități publice, constând în declinarea competenței sau în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligațiile lor”⁷.

Mai mult, instanța de contencios constituțional a statuat că textul art. 146 lit. e) din Constituție „stabilește competența Curții de a soluționa în fond orice conflict juridic de natură constituțională ivit între autoritățile publice, iar nu numai conflictele de competență născute între acestea”⁸, iar „conflictele juridice de natură constituțională nu se limitează numai la conflictele de competență, pozitive sau negative, care ar putea crea blocaje instituționale, ci vizează orice situații juridice conflictuale a căror naștere rezidă în mod direct în textul Constituției”⁹.

În egală măsură, Curtea a statuat că separația puterilor în stat nu înseamnă lipsa unui mecanism de control între puterile statului, dimpotrivă presupune existența unui control reciproc, precum și realizarea unui echilibru de forțe între acestea¹⁰.

Iar abordarea instanței de contencios constituțional este în deplin acord cu doctrina de specialitate¹¹ care a surprins faptul că „dificultățile constatate în funcționarea unui model pur, al separației rigide a puterilor, au orientat atenția și au deplasat centrul de greutate al teoriei clasice către ideea de echilibru și de colaborare între puterile statului, colaborare care trebuie să fie guvernată de respect reciproc și loialitate constituțională”.

3. Democrația în stare de urgență

Resorturile statului de drept, dimensiunile și garanțiile lui nu pot fi abandonate pe perioada stării de urgență.

În literatura de specialitate, s-a afirmat pe drept cuvânt că „deși starea de urgență are un regim juridic constituțional și legal profund derogatoriu, excepțional, rămâne în continuare parte componentă a ordinii constituționale și legale a statului român”¹².

La nivel constituțional, starea de urgență este consacrată – alăturat stării de asediu, prin art. 93¹³, ca măsură excepțională ce poate fi instituită de Președintele României în întreaga țară ori în unele unități administrativ-teritoriale.

⁷ Decizia nr. 53/2005, publicată în M. Of. nr. 144 din 17 februarie 2005.

⁸ Decizia nr. 270/2008, publicată în M. Of. nr. 290 din 15 aprilie 2008.

⁹ Decizia nr. 901/2009, publicată în M. Of. nr. 503 din 21 iulie 2009.

¹⁰ A se vedea Decizia nr. 637/2006, publicată în M. Of. nr. 914 din 9 noiembrie 2006, Decizia nr. 594/2008 publicată în M. Of. nr. 455 din 18 iunie 2008.

¹¹ A se vedea Marieta Safta, *Separarea puterilor în stat și loialitatea constituțională*, în Tribuna Juridică, Vol. 3, nr. 1/2013, p. 170.

¹² Bogdan Dima, *Starea de urgență va fi constituțională sau nu va fi deloc*, în Revista Universul Juridic nr. 3/2020.

¹³ Art. 93 – „Măsuri excepționale”: „Președintele României instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgență în întreaga țară ori în unele unități administrativ-teritoriale și solicită Parlamentului încuviințarea măsurii adoptate, în cel mult 5 zile de la luarea acesteia”.

La nivel infraconstituțional, distincția și aria de reglementare a celor două măsuri excepționale (starea de asediu și starea de urgență) consacrate de textul constituțional a fost realizată prin *O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență*¹⁴ – aprobată cu modificări și completări prin *Legea nr. 453/2004*¹⁵.

Restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți fundamentale survine în mod inevitabil în cazul măsurilor excepționale necesar a fi luate pentru înlăturarea unor pericole grave care amenință valorile sociale fundamentale sau chiar existența și funcționarea statului.

Art. 4 din *O.U.G. nr. 1/1999* – forma modificată prin *Legea nr. 453/2004*, dispune: „Pe durata stării de asediu sau a stării de urgență, exercițiul unor drepturi și libertăți fundamentale poate fi restrâns, cu excepția drepturilor omului și libertăților fundamentale prevăzute la art. 32¹⁶, numai în măsura în care situația o cere și cu respectarea art. 53 din Constituția României, republicată”.

În privința *art. 53 din Constituție*¹⁷, în doctrina de specialitate¹⁸ se apreciază că „sfera sa de aplicare vizează ipoteza în care a fost constatată o încălcare a dreptului/libertății fundamentale, încălcare datorată unor condiții excepționale apărute în viața statului (...) că, în acest caz, măsura legislativă a încălcat dreptul, fără însă ca acesta să îl fi anihilat/negat, întrucât, în acest caz, nici art. 53 din Constituție nu mai poate constitui o justificare constituțională pentru intervenția operată asupra dreptului/libertății fundamentale. Acest drept ar putea fi în continuare exercitat, însă nu în plenitudinea lui (...) legiuitorul fiind obligat ca,

¹⁴ Publicată în M. Of. nr. 22 din 21 ianuarie 1999.

¹⁵ Publicată în M. Of. nr. 22 din 21 ianuarie 1999.

¹⁶ Publicată în M. Of. nr.1052 din 12 noiembrie 2004.

¹⁶ Art.32 din *O.U.G. nr. 1/1999*: „Pe durata stării de asediu și a stării de urgență sunt interzise: a) limitarea dreptului la viață, cu excepția cazurilor când decesul este rezultatul unor acte licite de război; b) tortura și pedepsele ori tratamentele inumane sau degradante; c) condamnarea pentru infracțiuni neprevăzute ca atare, potrivit dreptului național sau internațional; d) restrângerea accesului liber la justiție”.

¹⁷ Art. 53 – Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

(1) Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav.

(2) Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății.

¹⁸ Mona-Maria Pivniceru, Karoly Benke, *Receptarea principiului proporționalității în jurisprudența Curții Constituționale a României. Influențe constituționale germane*, în *Revista de Drept Constituțional* nr. 1/2015, p. 64.

după încetarea situației care a determinat o atare măsură, să revină la exercițiul dreptului/libertății fundamentale respective, în plenitudinea conținutului său¹⁹”.

Textul constituțional reia în mare parte prevederile par. 2 ale art. 8-11 ale Convenției Europene a Drepturilor Omului, în a căror interpretare instanța de contencios european a statuat condițiile pe care o ingerință în exercițiul unui drept trebuie să le îndeplinească pentru a fi considerată ca fiind conformă cu Convenția, respectiv: a) ingerința trebuie să fie prevăzută de lege; b) ingerința trebuie să urmărească un scop legitim; c) ingerința trebuie să fie necesară într-o societate democratică.

Prin *Decretul Președintelui României nr. 195 din 16 martie 2020*²⁰ a fost declarată oficial stare de urgență²¹ pe întreg teritoriul României pe o durată de 30 de zile.

În limitele dispozițiilor constituționale și ale reglementării O.U.G. nr. 1/1999, Președintele României a stabilit – prin art. 2²² al Decretului nr. 195/2020, drepturile fundamentale al căror exercițiu este restrâns pe durata stării de urgență, iar în cuprinsul anexelor – părți integrante ale Decretului, au fost prevăzute măsurile de primă urgență cu aplicabilitate directă (Anexa 1), respectiv cele cu aplicabilitate graduală (Anexa nr. 2) ce se impun a fi luate pe perioada stării de urgență.

Prin *Hotărârea nr.3 din 19 martie 2020*²³, Parlamentul a încuviințat starea de urgență, ca măsură excepțională adoptată de Președintele României prin Decretul nr. 195/2020.

Prin *Decretul nr. 240/2020*²⁴, Președintele României a prelungit starea de urgență cu încă 30 de zile, începând cu data de 15 aprilie 2020.

Prin *Hotărârea nr. 4/2020*²⁵, Parlamentul a încuviințat prelungirea stării de urgență dispusă prin Decretul nr. 240/2020 al Președintelui României, „legiferând” însă și obligații în sarcina Guvernului și a Curții de Conturi, menite să constituie „o

¹⁹ Mona-Maria Pivniceru, Karoly Benke, *Receptarea principiului proporționalității în jurisprudența Curții Constituționale a României. Influențe constituționale germane*, în *Revista de Drept Constituțional* nr. 1/2015, p. 64.

²⁰ Publicat în M. Of. nr. 212 din 16 martie 2020.

²¹ Starea de urgență reprezintă – conform art. 3 din O.U.G. nr. 1/1999, forma modificată prin Legea nr. 453/2004: „ansamblul de măsuri excepționale de natură politică, economică și de ordine publică aplicabile pe întreg teritoriul țării sau în unele unități administrativ-teritoriale care se instituie în următoarele situații: a) existența unor pericole grave actuale sau iminente privind securitatea națională ori funcționarea democrației constituționale; b) iminența producerii ori producerea unor calamități care fac necesară prevenirea, limitarea sau înlăturarea, după caz, a urmărilor unor dezastre”.

²² Art. 2 din Decretul nr. 195/2020: „Pentru prevenirea răspândirii COVID-19 și realizarea managementului consecințelor, raportat la evoluția situației epidemiologice, pe durata stării de urgență este restrâns exercițiul următoarelor drepturi, proporțional cu gradul de realizare al criteriilor prevăzute de art. 4 alin. (4): a) libera circulație; b) dreptul la viață intimă, familială și privată; c) inviolabilitatea domiciliului; d) dreptul la învățătură; e) libertatea întrunirilor; f) dreptul de proprietate privată; g) dreptul la grevă; h) libertatea economică”.

²³ Publicată în M. Of. nr. 224 din 19 martie 2020.

²⁴ Publicat în M. Of. nr. 311 din data de 14 aprilie 2020.

²⁵ Publicată în M. Of. nr. 320 din 16 aprilie 2020.

garanție împotriva oricăror excese sau abuzuri comise de autoritățile împuternicite să adopte măsuri excepționale în această perioadă”.

La părerile pro sau contra referitoare la posibilitatea forului legislativ de a completa/modifica Decretul emis de Președintele României prin care a fost instituită starea de urgență, exprimate – mai mult sau mai puțin argumentat de decidenții politici, s-au adăugat și opiniile divergente ale specialiștilor dreptului²⁶.

Deși argumentația juridică a opiniei potrivit cu care „încuviințarea Decretului de către Parlament presupune și posibilitatea modificării” nu este lipsită de substanță, ne raliem opiniei potrivit cu care, sintagma „instituie, potrivit legii” – consacrată de textul constituțional, nu poate fi înțeleasă ca o simplă declarație formală din partea Președintelui a stării de urgență sau a stării de asediu, care ar urma să fie reglementată de către Parlament.

Instituind o ordine juridică specială, conform legii, Președintele este abilitat de legiuitorul constituant să stabilească inclusiv procedura de instituire și măsurile pentru implementarea ordinii juridice speciale, ce nu pot fi modificate/completate de forul legislativ.

În condițiile în care – fără teama de a greși, putem spune că „experimentăm zone normative noi”, chiar acceptând opinia potrivit căreia Parlamentul poate adăuga reglementărilor cuprinse în Decretul prin care a fost instituită starea de urgență, nu putem să nu observăm că prin hotărârea Parlamentului, practic se „legiferează”.

În concret, ne referim la prevederile art. 5²⁷ din Hotărârea Parlamentului nr. 4/2020, prin care este stabilită: 1) obligația Guvernului ca pe perioada stării de urgență, periodic, la fiecare 7 zile, sau ori de câte ori este necesar, să prezintă

²⁶ A se vedea Dacian Cosmin Dragoș, Antoniu Simon, *Despre regimul juridic al stării de urgență*, articol disponibil pe site-ul <https://www.juridice.ro/680459/despre-regimul-juridic-al-starii-de-urgenta.html>; pentru opinie contrară, Bogdan Dima, *Care este natura juridică a decretelor Președintelui României emise pentru instituirea și prelungirea stării de urgență*, articol disponibil pe site-ul <https://www.universuljuridic.ro/drept-administrativ-si-constitutional/>.

²⁷ Art. 5 dispune: 1) Pe perioada stării de urgență, periodic, la fiecare 7 zile, sau ori de câte ori este necesar, Guvernul prezintă Parlamentului un raport cuprinzând măsurile adoptate sau preconizate pentru prevenirea și combaterea epidemiei COVID-19 și motivele care le-au determinat.

2) În termen de 30 de zile de la încetarea stării de urgență, Guvernul va prezenta Parlamentului un raport complet privind măsurile adoptate pe perioada stării de urgență pentru prevenirea și combaterea epidemiei COVID-19, măsurile care au restrâns exercițiul unor drepturi sau libertăți fundamentale și măsurile cu caracter economic și social, temeiurile care au determinat luarea măsurilor și efectele produse, precum și conformitatea acestora cu exigențele dispozițiilor art. 53 și 93 din Constituția României, republicată, ale O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, publicată în M. Of. nr. 22 din 21 ianuarie 1999, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 453/2004, cu modificările și completările ulterioare.

3) În termen de 60 de zile de la încetarea stării de urgență, Curtea de Conturi va efectua un control al modului de gestionare a resurselor publice pe perioada stării de urgență și va prezenta Parlamentului un raport cuprinzând cele constatate, concluzii și propuneri, în condițiile prevăzute de art. 140 alin. (3) din Constituția României, republicată.

Parlamentului un raport cuprinzând măsurile adoptate sau preconizate pentru prevenirea și combaterea epidemiei COVID-19 și motivele care le-au determinat; 2) obligația Guvernului ca în termen de 30 de zile de la încetarea stării de urgență, să prezinte Parlamentului un raport complet privind măsurile adoptate pe perioada stării de urgență pentru prevenirea și combaterea epidemiei COVID-19, măsurile care au restrâns exercițiul unor drepturi sau libertăți fundamentale și măsurile cu caracter economic și social, temeiurile care au determinat luarea măsurilor și efectele produse, precum și conformitatea acestora cu exigențele dispozițiilor art. 53 și 93 din Constituția României, republicată și ale O.U.G. nr. 1/1999, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 453/2004.

Or, atare obligații ale Guvernului nu sunt stabilite în cuprinsul O.U.G. nr. 1/1999, act normativ care consacră – în art. 34 (invocat în preambulul Hotărârii Parlamentului nr. 4/2020) doar „obligația Președintelui României de a prezenta Parlamentului, în termen de 60 de zile de la încetarea stării de asediu sau a stării de urgență, o informare asupra evenimentelor care au determinat instituirea acestora, acțiunile întreprinse și măsurile necesare prevenirii unor astfel de situații”.

Din preambulul Hotărârii nr. 4/2020, reținem temeiurile constituționale și legale: art. 93 alin. 1 din Constituția republicată, art. 34 din O.U.G. nr. 1/1999 aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 453/2004 – dispoziții al căror conținut normativ l-am expus mai sus, art. 13 pct. 6²⁸, art. 73²⁹ și art. 74³⁰ din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, aprobat prin Hotărârea Parlamentului României nr. 4/1992.

Tot în preambulul hotărârii, se reafirmă rolul Parlamentului de organ reprezentativ suprem al poporului român și unică autoritate legiuitoare a țării și se reamintește faptul că Guvernul răspunde politic pentru întreaga sa activitate în fața forului legislativ.

Din condiția de unică autoritate legiuitoare a țării – stabilită prin art. 61 alin. 1 din Constituție, Parlamentul adoptă legi. Nu se poate pune semn de egalitate între actele juridice pe care legiuitorul constituant le-a dat Parlamentului în competența de adoptare, prin art. 67 (legi, hotărâri și moțiuni).

Or, în condițiile în care regimul stării de asediu și al stării de urgență se reglementează prin lege organică, conform art. 73 alin. 1 lit. g) din Constituție, iar Legea nr. 453/2004 – care aprobă cu modificări și completări O.U.G. nr. 1/1999 nu

²⁸ Art. 13 – Camera Deputaților și Senatul se întrunesc în ședințe comune pentru: 16. încuviințarea stării de asediu sau a stării de urgență, în întreaga țară ori în unele unități administrativ-teritoriale, instituită de Președintele României.

²⁹ Art. 73. – În cazul în care Președintele României sesizează Parlamentul cu una dintre situațiile prevăzute la art. 13 pct. 3 – 5 și 16, birourile permanente ale Camerelor stabilesc întrunirea Parlamentului în ședință comună în termen de cel mult 24 de ore sau, după caz, de 48 de ore.

³⁰ Art. 74. – După examinarea, în cadrul dezbaterilor, a cererii Președintelui României, deputații și senatorii, întruniți în ședință comună, aprobă sau încuviințează măsurile luate de Președinte în exercitarea atribuțiilor sale, cu votul majorității deputaților și senatorilor prezenți.

consacră obligațiile stabilite în sarcina Guvernului prin Hotărârea Parlamentului nr. 4/2020, este discutabilă „legiferarea”.

Nu-i mai puțin adevărat că pornind de la realitatea incontestabilă că sunt multiple și importante competențele Parlamentului, iar printre acestea regăsim și competența de control parlamentar a activității puterii executive, ar putea fi aduse în discuție prevederile art. 111 alin. 1³¹, text constituțional ce nu a fost însă invocat.

De altfel, este de observat că dacă în ceea ce privește obligația instituită în sarcina Curții de Conturi (efectuarea unui control al modului de gestionare a resurselor publice pe perioada stării de urgență și prezentarea unui raport cuprinzând cele constatate, concluzii și propuneri), este indicat textul constituțional al cererii (art. 140 alin. 3 din Constituție), nu regăsim în cuprinsul hotărârii temeiul obligațiilor instituite în sarcina Guvernului.

4. Cooperarea loială între autoritățile statului - condiție sine qua non a depășirii situațiilor de criză

Democrația nu poate fi eficace și durabilă decât dacă oamenii au încredere în instituțiile statului; pentru dobândirea și consolidarea încrederii cetățenilor, instituțiile statului trebuie în mod necesar să-și îndeplinească atribuțiile/obligațiile consacrate la nivel constituțional și în legislația infraconstituțională.

Dar, „respectarea statului de drept nu poate fi limitată numai la punerea în aplicare a prevederilor explicite și formale ale legii și ale Constituției. Aceasta implică, de asemenea, comportament și practici constituționale, care să faciliteze conformitatea cu regulile formale de către toate organele constituționale și respectul reciproc dintre acestea”³².

În România, obligația de „loialitate constituțională” nu are o consacrare expresă în Constituție.

În mod cert, nu se poate concluziona că lipsa unui text constituțional care să reglementeze acest concept ar lipsi de fundament dialogul constructiv și colaborarea loială între puterile statului.

În argumentarea acestei susțineri, apreciem relevant a-l invoca pe reputatul prof. Ioan Muraru: „Constituția nu este alcătuită doar din textul său. Chiar și adepții interpretării textualiste sunt de acord că anumite principii chiar dacă nu sunt exprimate, *expressis verbis*, în textul Constituției, sunt prezentate în spiritul său

³¹ Art. 111 alin. 1 din Constituție: „Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora (...)”.

³² A se vedea pct. 72 din Avizul nr. 685/2012 adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 93-a Sesiune Plenară (Veneția, 14-15 decembrie 2012), document disponibil pe site-ul [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)026-rom](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)026-rom)

și nu pot fi ignorate, sau trecute sub tăcere, doar pentru că nu sunt exprimate în text... Interpretarea poate de multe ori evita o situație în care absența consacrării unei norme poate fi suplinită prin deducerea ei din context sau prin interpretarea sistematică a altor norme. Textul Constituției este considerat *normativ*, în sensul că orice ar fi clar contrar lui, nu poate fi susținut, chiar dacă nu poate fi drept exhaustiv pentru universul posibilelor înțelesuri constituționale. Atunci când ne referim la *text* avem în vedere și contextul (interpretarea sistematică), care, de multe ori poate ajuta la o mai bună interpretare³³.

Instanța de contencios constituțional a acordat importanța cuvenită interpretării sistematice a textelor constituționale și a consacrat, prin jurisprudența sa, obligația de loialitatea constituțională.

Enunțarea obligației de comportament constituțional loial a fost realizată *expressis verbis* în numeroase decizii ale CCR³⁴.

După cum s-a subliniat în literatura de specialitate³⁵, jurisprudența Curții a evoluat de la o simplă enunțare a conceptelor de „loialitate” și „comportament loial”, la circumstanțierea unor „norme de loialitate constituțională” derivând dintr-un principiu expres consacrat de Constituție – cel al separației și echilibrului puterilor în stat.

La nivel doctrinar, s-a afirmat că „loialitate constituțională reprezintă atașamentul față de valorile constituționale, respectarea Constituției în litera și în spiritul acesteia, îndeplinirea cu bună credință a obligațiilor și respectarea drepturilor pe care Constituția le prevede, încadrarea în limitele de competență stabilite de textele constituționale și respectarea competenței reglementate pentru toate autoritățile publice, cooperarea, colaborarea, consultarea în îndeplinirea competențelor concurente”³⁶.

În practică însă, în viața de zi cu zi, comportamentul loial a fost nu odată abandonat de autoritățile statului, care s-au „abonat” la listele ședințelor C.C.R. pentru soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională.

Apelul la instanța de contencios constituțional pentru soluționarea conflictelor juridice generate de însăși conduita lor este o ultimă soluție în condiții de normalitate, în vreme ce în situații excepționale singura soluție viabilă pentru credibilitatea autorităților statului și pentru depășirea situației de criză o constituie

³³ Ioan Muraru, ș.a., *Interpretarea Constituției. Doctrină și practică*, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 9-10.

³⁴ Decizia nr. 356/2007, publicată în M. Of. nr. 322 din 14 mai 2007; Decizia nr. 1431/2010 publicată în M. Of. nr. 758 din 12 noiembrie 2010, Decizia nr. 51/2012 publicată în M. Of. nr. 90 din 3 februarie 2012.

³⁵ Tudorel Toader, Marieta Safta, *Dialogul judecătorilor constituționali*, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 157.

³⁶ A se vedea Tudorel Toader, M. Safta, *Principiul loialității în jurisprudența Curții Constituționale a României*, în volumul Conferinței naționale „160 de ani de învățământ juridic ieșean”, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, Iași, 23-25 octombrie 2015, Ed. Hamangiu, pp.123-134.

evitarea conflictelor juridice de natură constituțională, cooperarea loială în spiritul competențelor conferite constituțional și legal și al respectului reciproc.

Deși doar în acești termeni se impune a fi realizată atât acțiunea și decizia instituțiilor reprezentative – Președintele și Parlamentul României, cât și acțiunea Guvernului României – în special a Ministerului Afacerilor Interne, realitatea faptică ne demonstrează că autoritățile statului nu înțeleg consensul necesar pentru „binele națiunii” pe care îl clamează.

5. În loc de concluzii

Din perspectivă politologică „în politica modernă, democrația se învață, guvernarea democratică se învață, guvernarea profesionistă se învață”³⁷.

Opinăm că, în stare de urgență, calendarul învățământului democrației nu permite restanțe la capitolul cooperare loială între instituțiile statului.

Starea de urgență nu este și nu poate fi o scuză nici pentru abandonarea normelor democrației și nici pentru ignorarea de către autoritățile publice a obligației de loialitate constituțională.

Dacă acceptăm că „starea de urgență este formula pe care statul o are la dispoziție, spre a organiza reacția instituțională destinată să asigure coordonarea eforturilor administrative”, trebuie să acceptăm și faptul că oricât de elaborate și judicioase ar fi strategiile Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență (C.N.S.S.U.) pentru depășirea situației excepționale generate de criza pandemică, acestea nu pot deveni eficiente decât prin eforturile conjugate ale autorităților statului, pe de o parte, și ale cetățenilor, pe de altă parte.

Iar eforturile conjugate ale autorităților statului implică în mod necesar cooperarea loială. Maladia cronică a lipsei de încredere între autoritățile statului nu poate fi soluția depășirii nici unei situații de criză, iar decidenții politici – vremelnici ocupanți ai unor funcții publice de autoritate, trebuie să conștientizeze aceasta nu doar la nivel declarativ, ci și prin deciziile și acțiunile efectiv întreprinse.

Încheiem prin a-l parafraza pe regretatul prof. Ion Deleanu „Grandoarea sau decadența instituțiilor (...) depinde numai de oamenii care le creează, le populează sau le profesează. Cum sunt oamenii, așa sunt instituțiile. Restul e retorică”.

³⁷ Dan Pavel, *Criza executivului, criza democrației*, în Sfera Politicii nr. 139/ Anul XVII/ septembrie 2009, p. 10.