

Prof. Corneliu-Liviu POPESCU

Starea excepțională instituită / declarată constituțional, condiție a măsurilor derogatorii privind drepturile omului

State of emergency established / declared constitutional, condition of derogating human rights measures

Cuvinte cheie

Drepturile omului. Măsuri derogatorii. Regim constituțional. Regim legal. Stare de război. Stare de mobilizare a forțelor armate. Stare de asediu. Stare de urgență. Stare de alertă.

Key words

Human rights. Derogations. Constitutional regime. Legislative regime. State of war. State of mobilization of the armed forces. State of siege. State of emergency. State of alert.

Rezumat

Spre deosebire de ingerințele în exercitarea drepturilor omului, care sunt limitări aduse acestora în perioade normale, măsurile derogatorii privind drepturile omului sunt limitări severe și pe scară largă, în situații excepționale. Ele sunt permise numai într-una din cele patru stări excepționale enumerate expres și limitativ de Constituție: starea de război, stare de mobilizare a forțelor armate, starea de asediu și starea de urgență. Starea de alertă, reglementată doar prin lege, nu este o stare în care se poate recurge la măsuri derogatorii privind drepturile omului.

Abstract

Unlike human rights interferences, which constitute a restriction on human rights during normal periods, human rights derogations are severe and widespread restrictions in exceptional cases. They are authorized only in one of the four exceptional states expressly and exhaustively listed in the Constitution: the state of war, the state of mobilization of the armed forces, the state of siege and the state

of emergency. The state of alert, regulated only by law, does not represent a state in which derogatory human rights measures can be used.

1. Societatea democratică presupune, conform jurisprudenței de principiu a Curții Europene a Drepturilor Omului, asigurarea unui just echilibru între respectarea drepturilor omului (care sunt drepturi individuale) și satisfacerea interesului general.

Niciunul dintre cele două talere ale balanței nu poate fi absolutizat într-o societate democratică. Dacă toate drepturile individuale ar fi absolute, negând ideea de interes general, s-ar ajunge la anarhie. Invers, dacă un ipotetic interes general aneantizează drepturile individuale, ne găsim în dictatură.

Din acest motiv, cu extrem de puține excepții (exemplele tipice fiind dreptul la interzicerea torturii, dreptul la interzicerea sclaviei, libertatea de gândire și conștiință și dimensiunea internă a libertății de religie), drepturile omului nu sunt absolute, ci sunt supuse unor limitări, fie pentru a asigura respectarea drepturilor celorlalți, fie pentru a satisface interesul general.

2. Există două tipuri de limitări ale drepturilor omului: limitările ordinare, de zi cu zi, din situații obișnuite, numite ingerințe, și limitările excepționale, din situații extraordinare, de criză, denumite măsuri derogatorii.

În perioadele de normalitate, există indiscutabil ingerințe în exercitarea drepturilor omului: arestarea preventivă de un judecător a unui acuzat de omor; plata unei taxe judiciare de timbru pentru introducerea unei acțiuni civile; percheziția domiciliară ordonată de un judecător într-un proces penal; interceptarea convorbirilor telefonice decisă de un judecător pentru nevoile unei cauze penale; obligarea la despăgubiri civile pentru afirmații defăimătoare; exproprierea pentru cauză de utilitate publică; interzicerea pe o durată determinată, prin hotărâre penală de condamnare, a dreptului de a candida la alegerile parlamentare etc.

Toate aceste ingerințe trebuie să aibă o bază în dreptul intern (care să fie accesibilă, clară și să conțină garanții împotriva arbitrariului), să urmărească un scop legitim (fie realizarea unui interes general, fie protecția drepturilor altei persoane) și să fie necesare într-o societate democratică (adică să răspundă unei nevoi sociale imperioase, să fie proporțională scopului urmărit și să fie convingător motivată).

3. În schimb, în situații excepționale, se poate recurge la măsuri derogatorii privind drepturile omului, adică la limitări mult mai severe ale acestora sub aspectul naturii și gravității limitărilor, a duratei acestora, a sferei destinatarilor, a zonei geografice de aplicare.

Măsurile derogatorii se justifică numai în situații excepționale, care pot fi de natură socială (război, alt tip de conflict armat internațional, conflict armat non-internațional, revoluție, rebeliune, acte teroriste, alt tip de tulburări sociale interne) sau naturală (cutremur, inundații catastrofale, viscole intense și de durată, pandemie etc.).

Scopul măsurilor derogatorii este unul singur, rezolvarea situației de criză și revenirea la normalitate. Limitările severe nu se justifică decât în acest scop, doar în stricta măsură în care este necesar și trebuie aplicate nediscriminatoriu. Odată ce criza a trecut, măsurile derogatorii trebuie să înceteze.

4. În același timp, în timpul stărilor excepționale se produce o concentrare a puterii de decizie în mâna executivului statal, cu predilecție militar și polițienesc, în detrimentul celorlalte puteri ale statului, al administrației civile, al autorităților colectivităților teritoriale locale, al celorlalte subiecte de drept public și al particularilor.

Astfel, executivul poate prelua atribuții ale Parlamentului (legiferare prin ordonanțe de urgență) și chiar ale instanțelor judecătorești (spre exemplu, atribuții necontencioase preluate de autorități administrative), statul poate obliga autoritățile colectivităților teritoriale locale să îndeplinească misiuni statale (spre exemplu, subordonarea operativă a Poliției Locale), statul poate prelua atribuții ale ordinilor profesionale (spre exemplu, aplicarea de sancțiuni disciplinare membrilor profesiilor reglementate), autoritățile militare sau polițienești pot prelua atribuții ale autorităților civile ori acestea pot fi militarizate, statul poate impune obligații de interes general operatorilor privați (companii de transport, spitale, furnizori de servicii vitale etc.).

Se produc astfel ingerințe în puterea de legiferare a Parlamentului, în funcționarea justiției, în autonomia locală, în economia de piață, prin concentrarea puterii în mâna sectorului public (în detrimentul liberei inițiative private), a statului (în detrimentul autonomiei locale), a executivului (în detrimentul celorlalte două puteri), a autorităților polițienești și/sau militare (în detrimentul celor civile). Echilibrele normale ale unei democrații constituționale sunt bulversate.

5. Rezultă că, prin cele două importante efecte juridice, privind competența

/ atribuțiile autorităților publice (concentrarea puterii în mâinile executivului statal, în special ale autorităților polițienești și militare) și privind drepturile omului (limitări severe, de durată și pe scară largă ale drepturilor omului), se naște un foarte mare risc pentru valorile fundamentale reprezentate de drepturile omului, democrație și statul de drept (preeminența dreptului).

Or, chiar în caz de război sau de alt conflict armat, precum în cazul oricărei alte situații excepționale, indiferent de natura ei, toate măsurile, inclusiv măsurile derogatorii privind drepturile omului, trebuie să respecte aceste trei valori fundamentale.

Prin urmare, concentrarea puterii în mâinile administrației statale (în special polițienești și militare) și măsurile derogatorii afectând drepturile omului nu pot fi folosite pentru a submina sau a distruge drepturile omului, democrația și statul de drept.

Conform unei exprimări devenite clasice în literatura de specialitate, în timp de război sau de alte situații excepționale legalitatea nu dispare, ci este doar modificată, în sensul că legalității normale i se substituie o legalitate excepțională, de criză.

În opinia noastră, întrucât legalitatea de criză permite limitări severe ale drepturilor omului și afectarea echilibrelor constituționale privind separația puterilor, autonomia locală și economia de piață, atunci exigențele formale ale legalității de criză (accesibilitate, claritate / previzibilitate și garanții împotriva arbitrariului) trebuie mult mai strict controlate și respectate, pentru a se preveni abuzul de putere, deturnarea de putere sau uzurparea de putere și punerea în pericol a democrației constituționale.

6. În Constituția României sunt enumerate stările excepționale, și anume: starea de război, starea de mobilizare totală sau parțială a forțelor armate, starea de asediu și starea de urgență.

Sediul materiei este reprezentat de art. 63 ("*Durata mandatului*") alin. 1, art. 65 ("*Ședințele Camerelor*") alin. (2) lit. c), d) și e), art. 73 ("*Categorii de legi*") alin. (3) lit. f) și g), art. 89 ("*Dizolvarea Parlamentului*") alin. (3), art. 92 ("*Atribuții în domeniul apărării*") alin. (2), (3) și (4), art. 93 ("*Măsuri excepționale*") și art. 152 ("*Limitele revizuirii*") alin. (3) din Constituție din Constituție¹.

Enumerarea este expresă și limitativă (exhaustivă), iar nu exemplificativă. Legiuitorul infra-constituțional nu poate adăuga o nouă stare excepțională, în afara celor patru stări excepționale consacrate constituțional.

Natura constituțională a stărilor excepționale este o garanție importantă

împotriva abuzurilor, interzicând o legiferare infra-constituțională (în sensul creării prin lege a unei noi stări excepționale) într-un domeniu extrem de sensibil, cu un risc major de alunecare spre totalitarism.

Starea excepțională trebuie să rămână o stare constituțională, o stare democratică și o stare în care drepturile omului să fie respectate.

7. Constituția instituie un sistem de garanții pentru democrația constituțională în oricare dintre respectivele stări excepționale.

În primul rând, regimul juridic al stării de război, al stării de mobilizare, al stării de asediu și al stării de urgență ține de competența de legiferare a Parlamentului și face parte din domeniul rezervat legi organice - art. 73 alin. (3) lit. f) și g) din Constituție. Regimul juridic nu este decis deci de autoritatea care instituie / declară o astfel de stare.

În al doilea rând, întotdeauna puterea ultimă de decizie aparține Parlamentului, definit de art. 61 ("*Rolul și structura*") alin.(1) din Constituție drept organul reprezentativ suprem al poporului român. Astfel:

- măsura de instituire, de Președintele României, a stării de urgență sau a stării de asediu trebuie încuviințată de Parlament, solicitarea fiind obligatorie în cel mult 5 zile de la luarea acesteia - art. 93 alin. (1) din Constituție;

- starea de mobilizare se declară de Parlament sau, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, de Președintele României, iar numai în cazuri excepționale de Președintele României fără o astfel de aprobare prealabilă, dar cu aprobarea ulterioară a Parlamentului, care trebuie cerută în maximum 5 zile - art. 65 alin. (2) lit. c) și art. 92 alin. (2) din Constituție;

- starea de război se declară de Parlament, suspendarea sau încetarea ostilităților militare se decid de Parlament, iar numai în caz de agresiune armată împotriva României Președintele României este cel care ia măsuri pentru respingerea agresiunii, dar acest lucru trebuie adus neîntârziat la cunoștința Parlamentului - art. 65 alin. (2) lit. d) și e) și art. 92 alin. (3) din Constituție.

În al treilea rând, pe întreaga durată a oricărei stări excepționale Parlamentul trebuie să funcționeze neîntrerupt, iar dacă nu se află în sesiune el se convoacă de drept în 24 de ore de la agresiunea armată împotriva României sau de la declararea stării de mobilizare totală sau parțială a forțelor armate, respectiv în 48 de ore de la instituirea stării de urgență sau a stării de asediu - art. 92 alin. (3) și (4) și art. 93 alin. (2) din Constituție.

În al patrulea rând, mandatul Camerelor se prelungește de drept, iar Parlamentul nu poate fi dizolvat în timpul uneia din cele patru stări excepționale, -

art. 63 alin. (1) și art. 89 alin. (3) din Constituție.

În al cincilea rând, atribuțiile Președintelui României privind stările excepționale se exercită prin decret contrasemnat de Primul-Ministru, acesta din urmă aflându-se sub control parlamentar direct, împreună cu întregul Guvern pe care îl conduce - art. 100 ("*Actele Președintelui*") alin. (2) raportat la art. 92 alin. (2) și (3) și la art. 93 alin. (1) din Constituție.

În ultimul rând, Constituția nu poate fi revizuită în timp de război, pe durata stării de asediu sau pe durata stării de urgență - art. 152 alin. (3) din Constituție².

Rezultă că democrația constituțională este păzită prin enumerarea exhaustivă la nivel constituțional a stărilor excepționale, prin stabilitatea constituțională, prin reglementarea legislativă a regimului aplicabil stărilor excepționale, prin puterea de decizie aparținând Parlamentului și prin funcționarea neîntreruptă a Parlamentului.

Normele constituționale trebuie interpretată în sensul de a-și produce efecte juridice, iar acestea trebuie să fie reale și efective, iar nu doar teoretice sau iluzorii. Este de principiu că Parlamentul exercită controlul asupra administrației publice, în primul rând asupra Guvernului. Cum în timpul stărilor excepționale drepturile omului sunt limitate în mod excepțional, iar puterile administrației sunt exorbitante, funcționarea neîntreruptă a Parlamentului trebuie să se realizeze în special în legătură cu starea excepțională, pentru a asigura un control democratic asupra modului în care administrația își exercită prerogativele exorbitante, în care se asigură prezervarea drepturilor omului sever limitate, în care se realizează restabilirea stării de normalitate. Nu este vorba de o banală funcționare a Parlamentului, pentru a adopta legi precum pensia specială a primarilor sau protecția peștilor din Pacificul de Sud, ci de o funcționare legată în primul rând de starea excepțională. Modalitatea cea mai potrivită este ca Parlamentul să constituie una sau mai multe comisii parlamentare speciale temporare privind controlul parlamentar asupra administrației publice vizând starea excepțională, eventual chiar și comisii de anchetă, fie pe durata, fie după încetarea stării excepționale.

Toate acestea sunt garanții constituționale pentru a se evita abuzul, deturnarea sau uzurparea de putere în stări excepționale, pentru a se asigura nu doar rezolvarea situației excepționale (prin puterile exorbitante ale administrației și prin limitarea drepturilor omului), ci și menținerea democrației constituționale și protejarea drepturilor omului.

8. Distinct, fiind vorba de măsuri derogatorii privind drepturile omului, într-o

astfel de situație excepțională trebuie respectate și exigențele art. 53 ("*Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*") din Constituție, text care impune, *inter alia*, condiția legalității formale a limitării drepturilor omului.

În plus, art. 53 din Constituție, atunci când este vorba de stări excepționale, nu poate fi interpretat izolat, ci corelat cu art. 20 ("*Tratatele internaționale privind drepturile omului*") alin. (1) din Constituție, care impune interpretarea și aplicarea dispozițiilor constituționale în materia drepturilor omului în lumina celor internaționale convenționale aplicabile statului român.

În concret, este vorba de art. 4 para. 1 din Pactul internațional relativ la drepturile civile și politice și de art. 15 para. 1 din Convenția europeană a drepturilor omului. Astfel, art. 4 para. 1 din Pactul internațional dispune că trebuie să existe un act oficial de proclamare a cazului excepțional, iar art. 15 para. 1 din Convenția europeană condiționează validitatea convențională a măsurilor derogatorii în situații excepționale de respectarea tuturor angajamentelor internaționale ale statului.

9. Din interpretarea corelată a acestor norme constituționale și convenționale rezultă că, întrucât Constituția enumeră expres stările excepționale (în care, din cauza unor situații excepționale și în vederea restabilirii stării de normalitate, sunt permise limitări severe și pe scară largă, prin raportare la teritoriu și la persoanele vizate, privind drepturile omului), se poate recurge la măsuri derogatorii privind drepturile omului numai dacă o asemenea stare excepțională este în ființă.

A contrario, dacă un asemenea regim juridic excepțional nu există - fie nu a fost instituit / declarat, fie a expirat -, nu se pot decide decât ingerințe obișnuite în exercitarea drepturilor omului, dar nu măsuri derogatorii.

10. În afară de cele patru stări excepționale prevăzute de Constituție, legislația infra-constituțională consacră și instituția juridică a stării de alertă.

Sediul materiei este reprezentat de art. 2 lit. f) și m), art. 4 alin. (1) lit. b), alin. (2), alin. (5) și alin. (6), art. 20 lit. c), art. 21 lit. c), art. 22 lit. c), art. 23 lit. c), art. 24 lit. c), art. 27 alin. (2), art. 37 lit. g) și art. 42 din OUG nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență³.

Conform art. 2 lit. f) din OUG nr. 21/2004, starea de alertă "*se referă la punerea de îndată în aplicare a planurilor de acțiuni și măsuri de prevenire, avertizare a populației, limitare și înlăturare a consecințelor situației de urgență*".

Starea de alertă se declară:

- la nivel național sau la nivelul mai multor județe, de Comitetul Național

pentru Situații Speciale de Urgență, cu acordul Primului-Ministru, la propunerea unui comitet ministerial pentru situații de urgență - art. 20 lit. c) și art. 21 lit. c) din OUG nr. 21/2004);

- la nivel județean (al Municipiului București) sau la nivelul mai multor localități ale județului, de comitetul județean sau al Municipiului București pentru situații de urgență, cu acordul ministrului afacerilor interne - art. 22 lit. c) și art. 23 lit. c) din OUG nr. 21/2004;

- la nivelul comunei, orașului sau municipiului, de comitetul local pentru situații de urgență, cu acordul prefectului - art. 24 lit. c) din OUG nr. 21/2004.

Potrivit art. 8¹ din OUG nr. 21/2004, Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență este un organ interministerial, compus din miniștri și alți conducători ai unor autorități și instituții publice centrale, condus de viceprim-ministrul pentru securitate națională, în calitate de președinte, și de ministrul afacerilor interne, în calitate de vicepreședinte.

La origine, în forma inițială a actului normativ⁴, organul interministerial se numea Comitetul Național pentru Situații de Urgență, iar președintele său era ministrul administrației și internelor (denumire valabilă *illo tempore*). Prin OUG nr. 1/2014⁵, s-au creat⁶, în locul fostului Comitet Național pentru Situații de Urgență, două comitete naționale: Comitetul Național pentru Intemperii și Calamități (având ca președinte pe viceprimul-ministru, ministrul dezvoltării regionale și administrației publice, și ca vicepreședinte pe secretarul de stat, șeful Departamentului pentru Situații de Urgență) și Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență (având ca președinte pe viceprimul-ministru pentru securitate națională și ca vicepreședinte pe ministrul afacerilor interne). După foarte puțin timp a intervenit o nouă modificare⁷, prin OUG nr. 89/2014⁸, primul Comitet fiind suprimat și conținând să existe doar cel de-al doilea, având aceleași funcții de conducere⁹. În prezent, în fapt, funcția de președinte al Comitetului Național pentru Situații Speciale de Urgență este uzurpată de ministrul afacerilor interne, care își arogă această calitate, deși norma legală este extrem de clară¹⁰, ministrul afacerilor interne fiind doar vicepreședintele Comitetului¹¹.

Hotărârea de declarare a stării de alertă trebuie să cuprindă temeiul ei juridic, perioada de aplicare, măsurile dispuse și îndatoririle particularilor privind participarea la activități în folosul colectivităților locale, potrivit art. 4 alin. (5) din OUG nr. 21/2004.

Hotărârea de declarare a stării de alertă la nivel național sau pe teritoriul mai multor județe se publică în *Monitorul Oficial al României*, partea I¹², iar cele de la nivel județean sau al Municipiului București în monitorul oficial al unității

administrativ-teritoriale.

Starea de alertă nu este însă o stare excepțională care să se adauge celor patru stări excepționale expres și limitativ prevăzute de Constituție, întrucât acest lucru ar fi neconstituțional. Așa fiind, starea de alertă nu permite ingerințe grave și masive în exercitarea drepturilor omului, adică măsuri derogatorii în materia drepturilor omului. Starea de alertă este doar un regim premergător stării de urgență (stare excepțională consacrată constituțional), când se pot lua măsuri altele decât limitarea gravă și masivă a exercitării drepturilor omului.

Este adevărat că art. 2 lit. f) din OUG nr. 21/2004 permite ca în starea de alertă să se ia măsuri de "*limitare și înlăturare a consecințelor situației de urgență*", că art. 4 alin. (2) dispune că "*Pe timpul stării de alerta se pot dispune orice măsuri care sunt necesare pentru înlăturarea stării de forță majoră.*" și că potrivit art. 4 alin. (5) lit. c) în hotărârea de declarare a stării de alertă de includ "*măsurile dispuse*".

În măsura în care se interpretează însă că aceste norme ar permite măsuri derogatorii privind drepturile omului în timpul stării de alertă, ele ar fi neconstituționale, din două motive.

Primo, pentru că ar transforma starea de alertă într-o stare excepțională, care s-ar adăuga în mod neconstituțional la singurele stări excepționale permise, și anume cele expres și limitativ enumerate de Constituție.

Secundo, pentru că normele nu sunt suficient de clare, de precise, și nu includ nicio garanție împotriva arbitrariului. Ele sunt extrem de largi, permițând adoptarea oricăror măsuri necesare, dând astfel organului decident o putere discreționară fără criterii și necenzurabilă, ceea ce este neconstituțional.

11. În concret, înainte de actuala stare de urgență, instituită prin Decretul Președintelui României nr. 195/2020 privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României¹³ și prelungită prin Decretul Președintelui României nr. 240/2020 privind prelungirea stării de urgență pe teritoriul României¹⁴, Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență a hotărât măsuri derogatorii privind anumite drepturi ale omului, adică limitări grave și masive ale acestora, ca urmare a unor împrejurări excepționale.

Astfel, prin Hotărârea Comitetului Național pentru Situații Speciale de Urgență nr. 5/09.03.2020 privind aprobarea unor măsuri suplimentare de combatere a noului Coronavirus¹⁵ s-au decis următoarele măsuri derogatorii severe privind drepturile omului:

- interzicerea mitingurilor și manifestațiilor cu mai mult de 1.000 de persoane

și condiționarea celor cu un număr mai mic de participanți de acordul autorităților publice, între 09.03.2020 și 31.03.2020 (măsură derogatorie privind libertatea de manifestare);

- suspendarea tuturor zborurilor operatorilor aerieni spre și dinspre Italia, între 09.03.2020 și 23.03.2020 (măsură derogatorie privind libertatea de circulație);

- interdicția pentru persoanele care nu au cetățenia română (chiar dacă sunt cetățeni europeni) de a se îmbarca (avion, nave maritime și nave fluviale) din Italia, China, Iran și Coreea de Sud către România, între 09.03.2020 și 31.03.2020 (măsură derogatorie privind libertatea de circulație);

- intrarea în carantină sau autoizolare la domiciliu a cetățenilor români și străini sosind din Italia, China, Iran și Coreea de Sud, între 09.03.2020 și 31.03.2020 (măsură derogatorie privind libertatea individuală).

De asemenea, prin Hotărârea Comitetului Național pentru Situații Speciale de Urgență nr. 6/09.03.2020 privind aprobarea unor măsuri suplimentare de combatere a noului Coronavirus¹⁶ s-au decis următoarele măsuri derogatorii severe privind drepturile omului:

- suspendarea integrală și la nivel național a procesului de învățământ preuniversitar, între 11.03.2020 și 22.03.2020 (măsură derogatorie privind dreptul la învățătură);

- suspendarea tuturor curselor regulate rutiere și feroviare spre și dinspre Italia, între 12.03.2020 și 31.03.2020 (măsură derogatorie privind libertatea de circulație);

- interdicția intrării în România, pe cale feroviară, a persoanelor care nu au cetățenia română (chiar dacă sunt cetățeni europeni), sosind cu escală din Italia, începând cu data de 09.03.2020 (măsură derogatorie privind libertatea de circulație);

- intrarea în carantină sau autoizolare la domiciliu a cetățenilor români sosind din Italia pe cale rutieră sau feroviară, începând cu data de 09.03.2020 (măsură derogatorie privind libertatea individuală).

Se observă că prin unele dispoziții ale acestor două hotărâri ale Comitetului Național pentru Situații Speciale de Urgență s-au decis măsuri derogatorii, și anume restrângerea severă a exercițiului libertății individuale, libertății de circulație, libertății de manifestare și dreptului la învățătură. În mod incontestabil, normele din aceste hotărâri constituie deci limitări extrem de severe și pe scară largă (la nivel național, sub aspectul teritoriului și al populației) în exercitarea unor drepturi ale omului, consacrate convențional și constituțional.

Aceste norme administrative sunt profund anti-constituționale și nelegale,

ele violează masiv drepturile omului, subminează grav statul de drept și regimul democratic, uzurpă competența autorităților constituționale cu legitimitate populară directă.

Așa cum am demonstrat *supra*, asemenea restrângeri masive ale drepturilor omului nu sunt permise decât în timpul unui regim special, al unei stări excepționale, prevăzute expres și limitativ de Constituție și instituite / declarate potrivit normelor constituționale și legislative.

Cât timp nu a fost instituită / declarată niciuna dintre stările excepționale enumerate expres și limitativ de Constituție, nu se putea recurge decât la ingerințe în exercitarea drepturilor omului, iar nu la măsuri derogatorii (specifice situațiilor excepționale). Or, este evident că, prin amploarea lor *ratione materiae, personae* și *loci*, aceste limitări nu sunt simple ingerințe, ci sunt măsuri derogatorii, specifice situațiilor excepționale, deci la care se poate recurge doar dacă s-a instituit / declarat o stare excepțională constituțională.

În concret, prin raportare la dispozițiile art. 92 și art. 93 din Constituție și ale art. 1, art. 2 și art. 3 din OUG nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență¹⁷, fiind vorba de o cauză naturală, singurul regim juridic aplicabil, care permite luarea unor astfel de măsuri derogatorii grave și extinse de la exercitarea drepturilor omului, este starea de urgență.

Or, Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență are, conform art. 20 lit. e) din OUG nr. 21/2004, doar competența de a propune Guvernului, prin ministrul afacerilor interne, instituirea de Președintele României a stării de urgență.

Cât timp Președintele României nu a instituit (din proprie inițiativă sau la o propunere) starea de urgență (care apoi trebuie încuviințată de Parlament), hotărârile Comitetului Național pentru Situații Speciale de Urgență de a limita grav și pe scară națională drepturi fundamentale sunt în afara cadrului constituțional, realizându-se restrângeri severe și masive ale drepturilor omului fără decizia prealabilă a autorităților constituționale competente și legitimate democratic.

Dacă Președintele României ar fi refuzat sau a întârziat să declare stare de urgență¹⁸, împiedicând astfel luarea măsurilor necesare pentru rezolvarea situației excepționale, acest lucru poate atrage răspunderea sa constituțională-politică (suspendare și demitere pentru încălcarea gravă a Constituției) sau penală (pentru înaltă trădare), dar eventuala pasivitate anti-constituțională a Președintelui României nu permite uzurparea funcției constituționale a acestuia de un organ administrativ interministerial, cum este Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență.

Un stat serios, responsabil, o democrație autentică, un regim bazat pe

preeminența dreptului, un stat care respectă drepturile omului acționează, chiar și în crizele maxime, cu stricta respectare a Constituției, care a prevăzut astfel de situații și a creat cadrul juridic adecvat. A restrânge grav și masiv drepturile omului pe căi neconstituționale, uzurpând rolul autorităților constituționale competente, ignorând controlul democratic obligatoriu impus în astfel de circumstanțe pentru a preveni derapajele, înseamnă a deschide calea oricăror abuzuri, riscurile fiind imense pentru democrație, pentru statul de drept și pentru drepturile omului.

Prin urmare, cât timp nu a fost proclamată oficial de Președintele României starea de urgență, nu puteau fi decise de niciun organ (deci, nici de Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență) astfel de limitări grave și masive ale drepturilor omului, în afara oricărui control democratic. Membrii Comitetului Național pentru Situații Speciale de Urgență au comis grave abuzuri în serviciu și uzurpări de calități oficiale, iar actele acestui organ, în ceea ce privește dispozițiile vizând restrângerea gravă și masivă a drepturilor omului, sunt manifest neconstituționale și ilegale, fiind lovite de nulitate absolută.

Pentru comparație, odată cu sau după instituirea / prelungirea stării de urgență, astfel de măsuri derogatorii se regăsesc fie în decretele de instituire, respectiv de prelungire a stării de urgență, fie în ordonanțele militare emise în timpul stării de urgență, în temeiul OUG nr. 1/1999 și al acestor decrete, această situație fiind, în principiu (fără a intra aici într-o analiză de detaliu), constituțională.

12. Distinct de chestiunea neconstituționalității lor, respectivele dispoziții din hotărârile Comitetului Național pentru Situații Speciale de Urgență sunt și ilegale, prin raportare la normele legislative (infra-constituționale).

În primul rând, nu a fost declarată nici măcar starea de alertă, conform art. 2 lit. f), art. 20 lit. c) și art. 42 din OUG nr. 21/2004, prin hotărâre a Comitetului Național pentru Situații Speciale de Urgență, cu acordul Primului-Ministru, și care trebuie publicată în *Monitorul Oficial al României*. Cât timp nu doar că Președintele României nu instituise starea de urgență, dar nici măcar Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență nu a hotărât, cu acordul Primului-Ministru, să declare stare de alertă, este complet ilegală sub aspect formal adoptarea de hotărâri privind restrângerea gravă și masivă a exercitării drepturilor omului (oricum, așa cum am arătat deja, starea de alertă nu permite măsuri derogatorii privind drepturile omului).

În al doilea rând, Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență nu are competența să decidă el însuși restrângerea gravă și masivă a exercitării drepturilor omului. Niciuna dintre atribuțiile sale, prevăzute de art. 20 din OUG nr.

21/2004, nu este în acest sens. Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență și-a arogat pur și simplu puteri în afara competenței sale, ceea ce este abuziv.

În al treilea rând, hotărârile Comitetului Național pentru Situații Speciale de Urgență nu au fost publicate oficial nicăieri, nici măcar pe site-urile internet ale autorităților publice responsabile de gestionarea situației (cum Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență nu are un site propriu, publicarea s-ar fi putut face pe site-ul Guvernului României - pentru că emitentul este un organ interguvernamental -, al Ministerului Afacerilor Interne - pentru că ministrul se află în conducerea emitentului - ori al Departamentului pentru Situații de Urgență - care are rol tehnic în materie), înainte de instituirea stării de urgență, deși ele au fost aplicate anterior instituirii stării de urgență.

Conform jurisprudenței constante a Curții Europene a Drepturilor Omului, orice limitare a drepturilor omului trebuie să aibă o bază în dreptul intern (să fie prevăzută de "lege", ca noțiune europeană autonomă, semnificând o sursă a dreptului intern), care trebuie să fie accesibilă.

A fost manifest nelegal ca hotărârile Comitetului Național pentru Situații Speciale de Urgență, decizând restrângeri severe și masive ale drepturilor omului, să nu fi fost aduse, ca atare, la cunoștința publicului, deși ele au produs efecte juridice, înainte de instituirea stării de urgență, tot ceea ce fusese publicat oficial la acel moment fiind niște simple comunicate de presă (dar nu actele în sine), uneori incomplete, alteori chiar contradictorii.

13. Pentru identitate de rațiune, dacă după expirarea perioadei pentru care a fost prelungită starea de urgență se dorește menținerea unora dintre măsurile derogatorii (chiar dacă mai "blânde" și chiar dacă nu toate), este necesară prelungirea stării de urgență.

Evident, pentru respectarea principiului proporționalității stricte, în condițiile în care se justifică / impune "relaxarea" măsurilor actuale, este necesar ca noua prelungire a stării de urgență să reducă numărul și asprimea formelor de ingerințe în exercitarea drepturilor omului.

26.04.2020

-
- ¹ Republicată în *Monitorul Oficial al României*, partea I, nr. 767/31.10.2003.
- ² Se observă că această normă constituțională nu indică în ipoteza ei și starea de mobilizare totală sau parțială a forțelor armate.
- ³ Publicată în *Monitorul Oficial al României*, partea I, nr. 361/26.04.2004.
- ⁴ Adoptat de Guvernul PSD Adrian NĂSTASE.
- ⁵ Publicată în *Monitorul Oficial al României*, partea I, nr. 88/04.02.2014.
- ⁶ De Guvernul PSD Victor-Viorel PONTA.
- ⁷ Provenind de la același Guvern PSD Victor-Viorel PONTA, dovadă - în opinia noastră - a incapacității manifeste a acestuia (la acel moment doctor în Drept) de a înțelege exigența calitativă a stabilității legislative.
- ⁸ Publicată în *Monitorul Oficial al României*, partea I, nr. 962/30.12.2014.
- ⁹ La acel moment, situația era - în opinia noastră - absurdă și ridicolă, întrucât viceprimul-ministru pentru securitate națională și ministrul afacerilor interne erau două funcții deținute de aceeași persoană, Gabriel OPREA. Acesta însă, deși a participat la adoptarea OUG nr. 89/2014 și a contrasemnat-o și deși era, la acel moment, doctor în Drept, profesor universitar de Drept și conducător de doctorat în Drept, nu a realizat absurdul și ridicolul situației, de a fi atât președinte, cât și vicepreședinte al Comitetului.
- ¹⁰ Întrucât funcția de viceprim-ministru pentru securitate națională nu există în compunerea actualului Guvern PNL Ludovic ORBAN, adaptarea OUG nr. 21/2004 la actuala structură a Guvernului se putea face prin ordonanță de urgență, dacă ar fi existat o minimă preocupare pentru legalitate în timpul acestei situații excepționale. În absența modificării exprese a OUG nr. 21/2004, cum ministrul afacerilor interne este doar vicepreședinte al Comitetului, funcția de președinte fiind atribuită de OUG nr. 21/2004 unui viceprim-ministru, ea putea fi preluată fie de viceprimul-ministru al actualului Guvern PNL (pentru echivalența funcțiilor - criteriul organic), fie de însuși Primul-Ministru (care coordonează domeniul siguranței naționale, viceprimul-ministru neavând atribuții în materie - criteriul funcțional).
- ¹¹ În opinia noastră, între Gabriel OPREA și Ion-Marcel VELA, doi dintre conducătorii (la un interval de câțiva ani ai) Comitetului Național pentru Situații Speciale de Urgență, nu există diferențe vizibile sub aspectul dificultăților majore de a citi un text simplu, adică al gradului de alfabetizare.
- ¹² A se vedea: Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 4/2006 pentru declararea stării de alertă în județele riverane fluviului Dunărea, publicată în *Monitorul Oficial al României*, partea I, nr. 339/14.04.2006; Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 1/2014 pentru declararea stării de alertă în județele Brăila, Buzău și Vrancea, publicată în *Monitorul Oficial al României*, partea I, nr. 67/27.01.2014; Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 2/2014 pentru declararea stării de alertă în județele Ialomița, Călărași, Constanța și Tulcea, publicată în *Monitorul Oficial al României*, partea I, nr. 72/29.01.2014; Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 3/2014 pentru încetarea stării de alertă în județele Brăila, Buzău, Călărași, Constanța, Ialomița, Tulcea și Vrancea, publicată în *Monitorul Oficial al României*, partea I, nr. 84/03.02.2014.
- ¹³ Publicat în *Monitorul Oficial al României*, partea I, nr. 212/16.03.2020.
- ¹⁴ Publicat în *Monitorul Oficial al României*, partea I, nr. 311/14.04.2020.
- ¹⁵ Publicată pe site-ul oficial al Departamentului pentru Situații de Urgență din Ministerul Afacerilor

Interne, <http://www.dsu.mai.gov.ro/hotarari-cnssu/>, accesat ultima dată pe data de 26.04.2020. Este important de subliniat că această hotărârea fost publicată în acest unic mod abia după instituirea stării de urgență, dar ea s-a aplicat de pe data adoptării ei, adică anterior instituirii stării de urgență, fără a putea fi cunoscută oficial în mod complet și exact, ci doar prin intermediul unor comunicate de presă.

¹⁶ Publicată pe site-ul oficial al Departamentului pentru Situații de Urgență din Ministerul Afacerilor Interne, <http://www.dsu.mai.gov.ro/hotarari-cnssu/>, accesat ultima dată pe data de 26.04.2020. Este important de subliniat că această hotărârea fost publicată în acest unic mod abia după instituirea stării de urgență, dar ea s-a aplicat de pe data adoptării ei, adică anterior instituirii stării de urgență, fără a putea fi cunoscută oficial în mod complet și exact, ci doar prin intermediul unor comunicate de presă.

¹⁷ Publicată în *Monitorul Oficial al României*, partea I, nr. 22/21.01.1999.

¹⁸ Nu trebuie uitat că, pe durata stării de urgență, Parlamentul nu poate fi dizolvat, deci nu se poate ajunge la alegeri anticipate, obsesia comună de la acel moment, anterior instituirii stării de urgență, a Președintelui României (Klaus Werner IOHANNIS), a Primului-Ministru demis (Ludovic ORBAN) și a candidatului pentru funcția de Prim-Ministru (Vasile-Florin CÎȚU).