

Despre „starea de alerta” sau „starea de incertitudine”. Cum vom proceda începând cu 15.05.2020?

În cursul zilei de 04.05.2020, Președintele României Klaus Iohannis a anunțat în mod oficial faptul ca starea de urgență instituita pe fondul pandemiei de COVID-19 nu va mai fi prelungita. Totodata, acesta a informat ca începând cu data de 15.05.2020, România va intra într-o așa-zisa „stare de alerta”.

Ce înseamna însă „starea de alerta”? Este ea diferita de „starea de urgență”? Ce masuri vor putea fi adoptate începând cu data de 15.05.2020 și care va fi soarta masurilor dispuse în ultimele doua luni prin ordonanțele militare? În cele ce urmeaza, ne propunem sa raspundem punctual la fiecare dintre aceste întrebări.

Ce înseamna starea de alerta?

“Starea de alerta este reglementata prin O.U.G. nr. 21/2004 privind Sistemul National de Management al Situatiiilor de Urgenta. Ea reprezinta o masura de prevenție, ce consta în punerea de îndata în aplicare a planurilor de actiuni si masuri de prevenire, avertizare a populatiei, limitare si înlaturare a consecintelor unei situatii de urgenta.” afirma **Ioana Anițulesei**, *avocat Iordachescu & Asociații*.

La rândul sau, situația de urgență este un eveniment excepțional, cu caracter nonmilitar, care ameninta viata sau sanatatea persoanei, iar pentru restabilirea starii de normalitate sunt necesare adoptarea de masuri si actiuni urgente, alocarea de resurse specializate si managementul unitar al fortelor si mijloacelor implicate. Dat fiind faptul ca pandemia de COVID-19 amenința în continuare toate sectoarele vieții cotidiene, putem concluziona ca aceasta genereaza o situație de urgență.

Starea de alerta poate fi instituita: (1) pe întreg teritoriul țării sau în mai multe județe; (2) într-un singur județ sau în municipiul București; (3) doar în anumite localități/orașe/municipii dintr-un județ. Având în vedere specificul pandemiei de COVID-19, precum și masurile adoptate în ultimele luni, intuim ca starea de alerta va fi instituita pe întreg teritoriul României.

Cine declara starea de alerta și care este procedura de urmat?

“Starea de alerta se declara: (1) la nivel național sau în mai multe județe – de catre Comitetul Național pentru situații speciale de urgență, cu acordul Primului Ministru și la propunerea unui comitet ministerial pentru situații de urgență; (2) la nivel județean sau la nivelul municipiului București – de catre Comitetele Județene pentru situații de urgență sau de catre Comitetul Municipiului București pentru situații de urgență, cu acordul ministrului administrației și internelor, la propunerea unui comitet ministerial pentru situații de urgență; (3) la nivelul unei localități/oraș/municipiu – de catre Comitetele Locale pentru situații de urgență, cu acordul prefectului județului.” afirma **Daiana Avasan**, *avocat Iordachescu & Asociații*.

Instituirea starii de alerta se face prin hotarâre a organismelor mai sus menționate, care trebuie sa cuprinda: a) baza legala; b) perioada de aplicare; c) masurile dispuse; d) obligatiile cetatenilor si ale operatorilor economici în ceea ce priveste participarea la activitati în folosul comunitatilor locale. Aceasta hotarâre se publica în Monitorul Oficial al României – atunci când starea de alerta e instituita pe întreg teritoriul țării sau în mai multe județe, respectiv în Monitorul Oficial al autoritatii administrativ-teritoriale pe teritoriul careia se instituie starea de alerta – când este vorba de un singur județ sau municipiul București ori anumite localități/orașe/municipii.

Ridica serioase probleme faptul ca O.U.G. nr. 21/2004 nu prevede expres un termen pe durata caruia se instituie starea de alerta, menționându-se doar ca în functie de evolutia situatiei de urgenta care a determinat declararea

starii de alerta, durata sau aria acesteia se poate prelungi ori extinde sau restrânge, dupa caz. Practic, stabilirea duratei starii de alerta reprezinta o atribuție discreționara a organismului care a instituit-o, dupa caz: a Comitetului Național pentru situații speciale de urgență/a Comitetelor Județene pentru situații de urgență sau a Comitetului Municipiului București pentru situații de urgență/a Comitetelor Locale pentru situații de urgență.

Odata instituita starea de alerta, aceasta trebuie adusa la cunoștința publicului larg. Neaducerea la cunoștința constituie contravenție, conform art. 37 lit. g) din O.U.G. nr. 21/2004. În mod regretabil, în cuprinsul ordonanței de urgență nu se prevede în mod clar ce organism va aduce la cunoștința publicului larg starea de alerta și nu se prevede nici modalitatea concreta de aducere la cunoștință: prin ce mijloace, canale, pentru cât timp, ș.a.m.d.

Este diferita „starea de alerta” de „starea de urgență”?

“În mod evident, raspunsul este unul afirmativ. Chiar daca O.U.G. nr. 21/2004 nu stabilește riguros regimul starii de alerta, putem deduce din cuprinsul ordonanței faptul ca aceasta se dorește a fi o perioada de tranziție, de la starea de normalitate la starea de urgență și/sau invers, de la starea de urgență la starea de normalitate. Așadar, începând cu data de 15.05.2020, urmeaza a fi adoptate o serie de masuri restrictive și de prevenție, ce vor face trecerea de la starea de urgență din ultimele doua luni, la situația de dinainte de pandemia de COVID-19.” continua Av. Daiana Avasan.

Ce masuri vor putea fi adoptate începând cu data de 15.05.2020? Care va fi soarta masurilor dispuse în ultimele doua luni prin ordonanțele militare?

“Odata cu încetarea starii de urgență, vor înceta și masurile restrictive dispuse prin ordonanțele militare. Întrebarea relevanta este daca, pe perioada starii de alerta, vor putea fi adoptate masuri restrictive de drepturi, similare cu cele regasite în ordonanțele militare.” este de parere Av. Ioana Anițulesei.

Potrivit dispozițiilor O.U.G. nr. 21/2004, pe timpul starii de alerta se vor putea dispune orice masuri care sunt necesare pentru înlăturarea starii de forță majora (în cazul de față, pentru înlăturarea pandemiei de COVID-19), atâta timp cât sunt proporționale și se aplica cu respectarea condițiilor și limitelor prevazute de lege. Aceste masuri se stabilesc, dupa caz, de catre: Comitetul Național pentru situații speciale de urgență/Comitetele Județene pentru situații de urgență sau Comitetul Municipiului București pentru situații de urgență/Comitetele Locale pentru situații de urgență. Masurile restrictive se dispun prin: regulamente, planuri, programe sau documente operative aprobate prin decizii, ordine ori dispozitii emise conform reglementarilor în vigoare.

În schimb, art. 53 din Constituția României stabilește ca exercițiul unor drepturi sau libertăți poate fi restrâns numai prin lege (adica prin legi emise de Parlament și ordonanțe de urgență sau ordonanțe simple emise de catre Guvern) și numai daca se impune, printre altele, pentru apararea sanatații publice. Pe de alta parte, dispozițiile art. 115 din Constituția României privind delegarea legislativa exclud ordonanțele de urgență din categoria legilor care pot restrânge exercițiul drepturilor și libertăților fundamentale, context în care OUG nr.21/2004 este neconstituționala în ansamblul sau.

În plus, între dispozițiile O.U.G. nr. 21/2004 (care stabilesc ca pot fi adoptate masuri restrictive de drepturi pe perioada starii de alerta prin regulamente, planuri, programe sau documente operative) și art. 53 din legea fundamentala, exista o necorelare care determina neconstituționalitatea O.U.G. nr. 21/2004.

Mai mult, O.U.G. nr. 21/2004 nu prevede domeniile în care vor putea fi adoptate masurile restrictive de drepturi și nici ce drepturi nu pot fi limitate sub nicio forma. Și din aceasta perspectiva, ordonanța de urgență ridica serioase probleme de constituționalitate, fiind lipsita de previzibilitate.

“Pe lângă aceste doua aspecte semnalate, în cuprinsul O.U.G. nr. 21/2004 mai pot fi identificate numeroase

aspecte neconstituționale, precum: (1) lipsa unei definiții clare și previzibile a stării de alertă și a stabilirii unor criterii clare și obiective în care aceasta poate fi instituită; (2) stabilirea duratei stării de alertă este lasată la latitudinea organismelor care o instituie, după caz: Comitetul Național pentru situații speciale de urgență/Comitetele Județene pentru situații de urgență sau Comitetul Municipiului București pentru situații de urgență/Comitetele Locale pentru situații de urgență; (3) nu se prevede în mod clar ce organism va aduce la cunoștința publicului larg starea de alertă și nu se prevede nici modalitatea concretă de aducere la cunoștință: prin ce mijloace, canale, pentru cât timp, ș.a.m.d. “ continua Av. Ioana Anițulesei.

Concluzii

Raportat la forma O.U.G. nr. 21/2004 în vigoare la acest moment, se pot desprinde următoarele concluzii privind situația națională începând cu data de 15.05.2020:

- 1) Starea de alertă nu este clar definită în cuprinsul O.U.G. nr. 21/2004 și nici criteriile sale de instituire nu sunt bine stabilite. Putem doar deduce ca aceasta reprezintă un mecanism de tranziție, de la starea de urgență, la starea de normalitate.
- 2) Pe perioada stării de alertă vor fi dispuse o serie de măsuri restrictive de drepturi, în vederea limitării efectelor generate de pandemia de COVID-19 și a stopării răspândirii SARS-CoV-2. Nu va putea fi însă limitat dreptul la viață, nici accesul liber la justiție, fiind în mod firesc interzise tortura și pedepsele ori tratamentele inumane sau degradante, precum și condamnarea pentru infracțiuni neprevăzute ca atare, potrivit dreptului național sau internațional.
- 3) Pe perioada stării de alertă se vor dispune și o serie de „măsuri de relaxare”, ce vor face tranziția de la starea de urgență la starea de normalitate. Primele astfel de măsuri anunțate constau în: redeschiderea saloanelor de înfrumusețare, a cabinetelor stomatologice și a muzeelor, respectiv: posibilitatea deplasării libere în interiorul localității, fără întocmirea unei declarații pe proprie răspundere.
- 4) Față de serioasele neajunsuri ale OUG nr.21/2004 dezvoltate anterior, ar fi de dorit ca legiuitorul să intervină și să ofere o nouă reglementare acestei stări speciale, de alertă, inclusiv prin stabilirea expresă a unui termen de instituire a stării de alertă, cu posibilitatea prelungirii la expirare.

În acord cu dispozițiile art. 115 din Constituție, noua reglementare nu poate proveni decât de la un singur legiuitor, Parlamentul, deoarece prin instituirea unei asemenea stări și implicit prin măsurile aferente ce le conține, un astfel de act normativ restrânge în mod evident drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor. În acest sens s-a pronunțat și Curtea Constituțională a României prin decizia din data de 6 mai 2020 prin care a constatat, pentru aceleași considerente, neconstituționalitatea OUG nr.34/2020 privind instituirea stării de urgență. Din această perspectivă, Guvernul a elaborat un proiect de lege privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19. Acest proiect a fost depus în Parlament spre a fi dezbătut în procedura de urgență și adoptat până la data de 15.05.2020.

Proiectul de lege propune adoptarea unor măsuri restrictive temporare și, după caz, graduale, privind exercițiul liberei circulații, libertății întrunirilor, dreptului la muncă, libertății economice, dreptului la învățătură, dreptului la viața intimă, familială și privată, dreptului la grevă, precum și exercițiul altor drepturi și libertăți fundamentale. Totodată, sunt propuse o serie de măsuri sectoriale, în următoarele domenii: economic, sănătății, muncii și protecției sociale, transporturilor și infrastructurii, educației și cercetării, tineretului și sportului, culturii și cultelor, insolvenței, executării pedepselor.

Suplimentar, propunerea legislativă prevede și modificarea O.U.G. nr. 21/2004, însă nu din perspectiva reglementării mai clare, mai previzibile și mai în detaliu a stării de alertă. Rămâne de văzut dacă, și în ce formă, va adopta Parlamentul propunerea legislativă inițiată de către puterea executivă. Dacă acest lucru nu va fi realizat până la data de 15.05.2020, starea de alertă va fi demarcată sub imperiul a numeroase semne de întrebare și al

reglementarii ei printr-un act normativ în mod evident neconstituțional.