

CONSIDERAȚII PRIVIND ALGORITMUL APLICĂRII PROCEDURILOR ȘI STABILIRII RESPONSABILITĂȚILOR PENTRU INSTITUIREA STĂRII DE URGENȚĂ ȘI A STĂRII DE ASEDIU

Evoluția societății omenеști a marcat în dinamica ei existența unor situații în care, pentru revenirea la normalitate din crize, s-au luat măsuri care uneori au excedat drepturile și libertățile cetățenești. Responsabilitățile au marcat într-un fel sau altul viața politică, încercându-se, ca în majoritatea reglementărilor din lume pe tema stărilor excepționale, să se formuleze limite și precauții care, în ultima instanță, să absolve autoritățile de eventualele eșecuri.

Toate acestea au avut menirea de a sublinia că existența unei situații critice într-un stat de drept, determinată de apariția unor pericole grave la adresa sa, trebuie înlăturată chiar cu riscul restrângerii unor drepturi și libertăți fundamentale ale populației civile, care, în unele situații, poate fi pusă sub controlul armatei. Aceste probleme sunt în fapt atribuții și responsabilități constituționale ale instituțiilor fundamentale ale statului Președinte – Parlament – Guvern, însă reglementarea lor exactă încă mai suferă.

Necesitatea instituirii unei anumite stări excepționale cu măsurile de rigoare ce se impun cere o *ierarhizare* și o *delimitare* clară de atribuții și competențe pe paliere de activitate, în funcție de gradul de pericol al evenimentelor pe care le determină. La pericolele mai mari, măsurile și acțiunile sunt mai ample și mai profunde, implicând mai multe instituții, iar la pericolele mai mici acestea vor fi mai reduse.

Problema declarării stării de urgență și a stării de asediu este deosebit de complexă și de o mare responsabilitate. Sistemul juridic românesc, aflat într-o perpetuă modificare, nu a reușit până în prezent să reglementeze pe deplin, în mod clar și fără echivoc instituirea stărilor excepționale de urgență și de asediu.

Apreciem că legislația existentă în prezent în țara noastră nu explicitează, în mod coerent, modul de trecere de la o stare la alta, fiind imperios necesar să se delimiteze clar cadrul legislativ fie prin existența a două legi, una a stării de urgență și una a stării de asediu, fie printr-o singură lege în cuprinsul căreia să se regăsească reguli prin care fiecare instituție să-și cunoască în mod clar atribuțiile. Articolul 93 din Constituție acordă competență exclusivă președintelui țării care instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgență, în întreaga țară ori în unele localități și care solicită Parlamentului încuviințarea măsurii adoptate în cel mult 5 zile de la luarea acesteia. "Starea de asediu sau starea de urgență se instituie de către Președintele României prin decret contrasemnat de primul ministru și publicat de îndată în Monitorul Oficial"¹. Înainte de emiterea acestui act juridic, care va fi publicat imediat de mijloacele mass-media și adus la cunoștința cetățenilor, Președintele convoacă imediat Consiliul Suprem de Apărare a Țării și analizează situația creată. În urma acestei analize, se va emite un decret cu măsurile ce se impun a fi luate în întreaga țară sau numai în regiunea (zona) afectată.

Decretul se difuzează prin mass-media în cel mult două ore de la semnare, fiind transmis în mod repetat în primele 24 de ore de la emitere și va cuprinde: „perioada

¹ O.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, cu modificările și completările ulterioare, publicată în Monitorul Oficial nr. 1052 din 12 Noiembrie 2004.

de instituire; motivele care au determinat instituirea; zona de instituire; autoritățile militare și civile desemnate pentru punerea în aplicare a măsurilor prevăzute în decret precum și competențele acestora; măsurile de primă urgență care urmează a fi luate; drepturile și libertățile cetățenilor al căror exercițiu se restrânge în limitele prevederilor constituționale sau a altor acte normative în vigoare; alte prevederi considerate a fi necesare pentru înlăturarea situației create”². Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el este convocat de drept în cel mult 48 de ore de la instituirea stării de asediu sau a stării de urgență și funcționează pe toată durata acestora. Legea fundamentală a statului român nu precizează însă condițiile în care se instituie starea de asediu și starea de urgență și nici consecințele juridice ale acestei stări de fapt, iar solicitarea Președintelui către Parlament, ulterioară evenimentului, pentru acceptarea măsurii luate, poate să nu fie aplicată, sens în care măsurile dispuse își vor înceta aplicabilitatea.

În toată această ecuație, factorul *timp* joacă un rol determinant care se poate traduce prin pierderi de vieți omenești sau pagube materiale importante, fapte ce reclamă ca delegarea de competențe de la legislativ la executiv să fie clar evidențiată în acte normative care să producă efecte juridice. În acest context, forțele de ordine publică sau armata vor putea desfășura activități specifice determinate de necesitate, dar autorizate de actele normative, situație în care acțiunile militare vor fi pe deplin justificate, iar drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor vor fi permanent recunoscute și apreciate.

Dacă starea de pericol ce a determinat instituirea încetează înaintea termenului stabilit, stoparea aplicării stărilor excepționale se face tot prin decret prezidențial.

Principalele instituții abilitate prin lege să conducă și să coordoneze activitățile și măsurile de aplicare a prevederilor legii privind stările excepționale sunt Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Ministerul Internelor și Reformei Administrative, Ministerul Apărării, Comitetul Național pentru Situații de Urgență precum și alte instituții sau autorități publice centrale sau locale (Prefecturile, Primăriile etc.)

Consiliul Suprem de Apărare a Țării este "autoritatea administrativă, autonomă, investită potrivit Constituției, cu organizarea și coordonarea militară a activităților care privesc apărarea țării și siguranța națională"³. Principalele sale atribuții în domeniul instituirii stărilor excepționale constau în identificarea stărilor de criză, a pericolelor și a amenințărilor la adresa securității și apărării naționale, a ordinii constituționale, analiza, evaluarea, diagnosticarea și prognozarea rezultatelor acestora pentru punerea la dispoziția președintelui în vederea evaluării și luării deciziei. În același timp, Consiliul Suprem de Apărare a Țării coordonează activitatea instituțiilor publice cu atribuții în domeniu, în scopul gestionării crizelor ce pot afecta ordinea constituțională, punând la dispoziția președintelui argumentele și evaluările luării unei decizii corespunzătoare.

Ministerul Internelor și Reformei Administrative este "organul de specialitate al administrației publice centrale"⁴ care „exercită conform Constituției și legilor țării, atribuțiile ce îi revin cu privire la: apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, a proprietății publice și private; asigurarea ordinii publice; paza persoanelor, obiectivelor, bunurilor și valorilor; prevenirea și combaterea faptelor antisociale; respectarea regimului juridic al frontierei de stat; apărarea împotriva incendiilor și protecția civilă a populației și bunurilor...”⁵.

În ansamblul problematicii privind stările excepționale, Ministerul Internelor și Reformei Administrative este instituția cu cele mai multe atribuții în gestionarea crizelor ca urmare a implicării structurilor sale în toate etapele crizei, de la prevenirea cauzelor generatoare până la revenirea la normalitate. În activitatea sa de gestionare

² Ibidem, art.14

³ Legea nr. 415/2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, publicată în Monitorul Oficial nr. 494 din 27 iunie 2002, art. 1

⁴ O.U.G. nr. 30/25.04.2007 privind organizarea și funcționarea Ministerul Internelor și Reformei Administrative, publicată în Monitorul Oficial nr. 309 din 9 mai 2007, art. 1, pct. (1)

⁵ O.U.G. nr. 30/25.04.2007 privind organizarea și funcționarea Ministerul Internelor și Reformei Administrative, publicată în Monitorul Oficial nr. 309 din 9 mai 2007, art. 1, pct. (2)

a crizelor violente ce determină instituirea stărilor excepționale există o continuitate, singura deosebire dintre starea de criză și cea de normalitate constituind-o cantitatea de forțe și mijloace, procedeele și modalitățile de utilizare a acestora.

Ordonanțele militare, ca acte emise de către autoritățile militare, trebuie să fie clare și concise, pe înțelesul cetățenilor, să aibă caracter temporar și să vizeze în principiu „regimul armelor de foc, interzicerea circulației la anumite ore, controlul muncii, cenzura, securitatea civilă, instalațiile periculoase, comunicatele, păstrarea echipamentelor și stocurilor, sănătatea, identificarea persoanelor și zonelor militare”⁶. Măsurile stabilite trebuie să fie clare, coerente, concise și să asigure deplina legalitate și libertate de acțiune instituțiilor abilitate să le îndeplinească pentru că, altminteri, unele atribuții ale administrației publice centrale și locale care trec în competența autorităților militare și ale altor autorități publice prevăzute în Decretul de instituire vor fi ușor interpretabile și vor determina greutăți efective în aplicarea acestora.

Astfel, pe timpul stării de urgență, vor fi luate numai măsuri care să ducă la înlăturarea urmărilor unor dezastre sau la rezolvarea unor situații (conflicte) ce afectează ordinea constituțională, iar în timpul stării de asediu măsuri care vizează pericole grave ce amenință suveranitatea, unitatea, independența ori integritatea teritorială a țării. Un rol deosebit în aplicarea măsurilor de instituire a stării de asediu revine Comandantului Militar care, în numele Președintelui României, va lua cele mai adecvate măsuri organizatorice pentru îndeplinirea îndatoririlor ce-i revin. Pentru exercitarea prerogativelor, acesta va emite ordonanțe militare care au rolul de a aduce la cunoștința opiniei publice în mod imperativ, reguli ce trebuie urmate în zona (localitatea) supusă jurisdicției speciale, reguli din toate domeniile vieții publice, dar care nu exced Constituției ca lege fundamentală a statului.

Fie că reprezintă acte de comandament cu caracter militar, fie că sunt acte administrative, ordonanțele autorităților militare sunt acte normative care trebuie să se încadreze în prevederile constituționale, iar excepțiile implică o mare responsabilitate pentru ca după revenirea la normalitate să nu se producă în societatea civilă anomalii determinate de aplicarea prevederilor lor.

Delegarea de competențe de la legislativ la executiv, în situații excepționale, este o necesitate derivată din imperativul oportunității și coerenței măsurilor adoptate și al eficienței exercitării actului de conducere. Astfel, pe timpul stării de urgență coordonarea măsurilor stabilite în decretul de instituire revine Ministerului Internelor și Reformei Administrative care are instituțiile și capacitatea necesară pentru gestionarea situațiilor.

Împuternicirea ministrului (înlocuitorului de drept al acestuia) sau a unor ofițeri (înlocuitori legali ai acestora) de a emite ordonanțe militare are menirea de a determina atribuțiile și răspunderile autorităților ce compun această instituție publică centrală în reglementarea situațiilor de criză ce au impus instituirea stării de urgență.

O situație aparte o constituie tulburările publice de mare amploare, marcate de acte de violență care pun în pericol ordinea constituțională și care pot duce la depășirea pragului de rezistență a forțelor Ministerului Internelor și Reformei Administrative. În acest caz, forțele Ministerului Internelor și Reformei Administrative sunt susținute, potrivit legii, de forțele Ministerului Apărării, care pot acorda sprijin „numai în misiunile pentru care au dotarea și pregătirea corespunzătoare”⁷.

În cele mai multe state în care s-au produs tulburări grave ale ordinii constituționale și a intervenit armata, s-a acreditat ideea că aceasta a ieșit în stradă nu pentru a ucide, ci pentru a asigura respectarea drepturilor constituționale ale cetățenilor, actul de ripostă militară fiind considerat absolut legitim. În cazul intervenției, structurile armatei acționează după regulile disciplinei militare, iar riposta trebuie să fie pe măsura atacului și să se manifeste în mod gradual.

⁶ Cf. Constantin Sava și Constantin Monac - Stările excepționale, Editura Forum, București, 2000 p. 152

⁷ O.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, cu modificările și completările ulterioare, publicată în Monitorul Oficial nr. 1052 din 12 Noiembrie 2004., art. 18, pct. (4)

Având în vedere condițiile actuale și contextul de securitate în care se află țara noastră, apreciem că este necesar a se stabili o idee clară despre nevoia existenței a două stări excepționale (de urgență și de asediu), sau a uneia singure, care să le cuprindă pe cele două.

Trebuie să se țină seama de faptul că toate competențele și responsabilitățile autorităților publice centrale și locale, de instituțiilor publice sau descentralizate sunt diferite în ambele stări de instituire. De aceea, făcând o analiză critică actualelor reglementări, suntem de părere că este necesară o singură lege privind stările excepționale, care să fie expresia aplicării unor măsuri graduale dar coerente, care să nu permită apariția unor disfuncționalități și sincopă. Acest lucru este necesar din mai multe motive: în primul rând, delegarea de competențe către o instituție sau alta nu face decât să îngreuneze procesul luării celei mai bune decizii pentru revenirea la normalitate, ținând cont că evoluția situației de criză este rapidă, iar măsurile energice trebuie luate imediat; în al doilea rând statuarea unui cadru juridic clar și coerent ar duce la limpezirea contextului juridic dar mai ales acțional, care să pună în ecuație instituțiile și forțele legal abilitate cu impunerea măsurilor de excepție. Ar exista astfel o continuitate și o gradualitate în folosirea forțelor și mijloacelor pentru revenirea la normalitate, iar răspunderile ar fi mult mai bine delimitate. În altă ordine de idei, stabilirea principiilor, a pârghiilor și a modalităților de gestionare a crizelor ar putea determina conceperea și desfășurarea unei game variate de acțiuni (inclusiv umanitare) de natură să protejeze populația civilă și teritoriul în pregătirea comandanților militari și a forțelor armate pentru o intervenție oportună, eficientă, în limite raționale și legale. De asemenea, ar elimina disfuncțiile legate de motive și motivație în declanșarea operațiunilor, de limitare a conflictelor care afectează ordinea constituțională sau de producerea de dezastre. Această disfuncție ar impune implicarea graduală a instituțiilor statului potrivit competențelor în mod distinct, pe nivele de cauze generatoare, de gravitate a pericolelor, dar și din punct de vedere al vectorilor măsurilor anterioare, simultane sau ulterioare.

Astfel, modurile de implicare ar cuprinde, pe rând, sistemul de gestionare a imaginii și informațiilor despre criză, protecția psihologică a populației, economia națională, sistemul de intervenție în caz de dezastre (implicarea Comitetului Național pentru Situații de Urgență), dar mai ales sistemul de intervenție al forțelor de ordine pentru restabilirea ordinii constituționale.

În acest mod, ar fi mai bine reglementată situația trecerii de la o stare la alta și mai departe la starea de mobilizare (război) ori chiar instituirea simultană a stării de asediu cu cea de mobilizare (război), în unele zone administrativ-teritoriale sau pe întreg cuprinsul țării. Pentru cazul stării de urgență, se impune o distincție clară între cauzele care afectează grav ordinea constituțională și cele determinate de dezastre, prin decretul de instituire putându-se astfel preciza ce măsuri vor putea fi luate pentru fiecare situație în parte.

Reglementarea măsurilor excepționale referitoare la justiție trebuie să-și găsească expresie în fiecare situație în parte, întrucât există uneori diferențe între prevederile penale și civile specifice stării de urgență și cele specifice stării de asediu cu influențe deosebite asupra răspunderilor instituțiilor legal abilitate în aplicarea lor.

Transferul de atribuții de la legislativ la executiv și prin aceasta la decidentul militar constituie problema de căpătâi a utilizării forței pe timpul stărilor excepționale pentru că, în ultimă instanță, toate deciziile privind folosirea forței sunt luate de oameni împotriva oamenilor și de aceea sunt riscante și pot prezenta erori. Erorile sunt determinate uneori chiar și de factori de mediu, iar altele reprezintă expresia limitelor naturale ale omului, amplificate de caracterul excepțional al situațiilor în care el se află.

Practic, gradul de risc al luării unei decizii de folosire a forței este direct proporțional cu gradul de probabilitate al comiterii unei erori personale care exprimă nivelul de imperfecțiune al ființei umane, mărit sau micșorat în funcție de influențele mediului ostil.

Această chestiune este de mare actualitate întrucât ultimele crize în care s-a folosit forța pentru impunerea legii au produs pierderi de vieți omenești, distrugeri de

bunuri materiale și altele asemănătoare, încălcându-se normele dreptului internațional și cutumele conflictelor. Deci, reglementarea juridică a folosirii forței trebuie să-și găsească expresie inclusiv în elaborarea unui statut juridic pentru militarii participanți la acest gen de acțiuni. Aceasta este cu atât mai necesară cu cât un asemenea document exercită pentru militarii angrenați în operațiuni militare specifice războiului o presiune deosebită, ei trebuind să țină seama de statutul special al militarului, situație în care libertatea de evaluare a stării de fapt și de drept îi este îngrădită „ab initio”, aflându-se practic, „între ciocan și nicovală”.

Reglementările ar trebui să fie dominate, în primul rând, de ideea acordării de imunități pentru militarii participanți la acțiunile de restabilire a ordinii constituționale și a creării climatului necesar în care aceștia să poată acționa eficient, responsabilitatea morală și juridică a deciziei de acțiune în forță revenind factorului politic. Chiar și ONU, în documentele legate de acest subiect, a statuat că, pentru autoritățile oficiale îndrituite cu respectarea, aplicarea și impunerea legii, acestea pot să folosească forța „numai atunci când este strict necesar și numai până la limita la care aceasta este necesară pentru realizarea sarcinilor date prin lege”⁸.

Riscul acordării acestor imunități este determinat de posibilitatea comiterii unor abuzuri, de aceea problematica trebuie dezbătută în consonanță cu acordarea unor garanții sigure că militarii nu vor executa decât activități pentru care sunt abilitați. În consecință, în ceea ce privește planificarea, organizarea și executarea unor acțiuni prin care se uzează de forță, militarii trebuie să respecte o serie de norme, principii și reguli care să corespundă legislației în vigoare și normelor dreptului internațional. Numai așa activitățile lor nu vor fi blamate de comunitate, vor evita producerea unor pierderi de vieți omenești sau pagube materiale importante sau le vor reduce la minim și vor asigura revenirea la normalitate în condiții de siguranță.

Restricțiile juridice și precauțiile astfel impuse determină și respectarea regulii proporționalității, care presupune interzicerea oricărei forme de violență care nu este indispensabilă, pentru a obține superioritatea asupra adversarului. Aplicarea legii înseamnă formarea de deprinderi și convingeri pentru respectarea și reflectarea acesteia în actele de comandament privind conducerea forțelor.

Coerența și legitimitatea folosirii forței își găsesc expresie în documentele operative privind pregătirea și ducerea acțiunilor, care devin documente juridice (planul de operații, jurnalul acțiunilor, ordine și dispozițiuni de acțiune etc.).

Schimbarea rapidă, imprevizibilă a unor situații, incertitudinea, existența unui risc real pentru militarul în cauză precum și teama de consecințe pot determina atitudini dintre cele mai intolerante ale acestora, cu urmări imprevizibile.

Evitarea abuzurilor și folosirii excesive a forței se reflectă în principiile care stau la baza întrebuirii forțelor de ordine publică în acțiuni specifice, respectiv: principiul legalității, principiul necesității utilizării forței, principiul umanitar, principiul proporționalității folosirii forței, principiul individualității, principiul securității. Toate aceste principii își au izvorul în legislația internațională și reglementează statutul juridic al beligeranților în sensul că nimeni nu poate fi făcut responsabil pentru acte pe care nu le-a comis și care nu sunt prevăzute de legislația în vigoare.

În concluzie, apreciem că elaborarea unor acte normative clare și concise cu privire la statutul juridic al militarilor implicați în desfășurarea unor acțiuni de folosire a forței și un cod de etică pe aceeași linie, sunt probleme de maximă necesitate, poate și datorită externalizării conflictelor și implicării militarilor în acțiuni de forță în afara cadrului juridic intern (SUA au cerut imunitate pentru militarii săi participanți la operații de impunere sau menținere a păcii în Afganistan, Irak sau fosta Iugoslavie).

Numai într-o societate în care legea stabilește cu exactitate atribuțiile, drepturile și libertățile cetățenești, competențele materiale și teritoriale ale instituțiilor, persoanelor, precum și limitele unor acțiuni de utilizare a forței, persoanele cu responsabilități precise în domeniul acesta pot dispune sau executa misiuni fără teama că ulterior vor fi trase la răspundere în condițiile schimbării factorilor de putere. Au fost multe situații pe mapamond când în utilizarea forței s-a

⁸ Codul ONU, art. 3

acționat timorat, fără fermitate, pentru că baza juridică în contextul căreia se acționa, nu cuprindea prevederi exprese și clare cu privire la situațiile respective, iar puterea politică nu și-a asumat responsabilitatea măsurilor (inclusiv de forță) ce trebuiau luate.

De asemenea, au fost situații, în unele țări, în care nu s-au utilizat structurile legal abilitate să desfășoare activități specifice reglementate de tratatele și convențiile internaționale, iar fizionomia acțiunilor acestora a încălcat principiile dreptului umanitar și a dus la pierderi de vieți omenești sau pagube materiale importante. De aceea, „folosirea forței trebuie să fie necesară pentru aplicarea legii și <<proporțională>> cu scopurile urmărite”⁹.

dr. Constantin FLOREA

BIBLIOGRAFIE:

- Constituția României Republicată;
- Legea nr. 415/2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, publicată în Monitorul Oficial nr. 494 din 27 iunie 2002;
- O.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, cu modificările și completările ulterioare, publicată în Monitorul Oficial nr. 1052 din 12 Noiembrie 2004.
- H.G. nr. 196/2005 privind aprobarea Strategiei Ministerului Internelor și Reformei Administrative de realizare a ordinii și siguranței publice pentru creșterea siguranței cetățeanului și prevenirea criminalității stradale, publicată în Monitorul Oficial nr.243, partea I, din 23 Martie 2005.
- O.U.G. nr. 30/25.04.2007 privind organizarea și funcționarea Ministerul Internelor și Reformei Administrative, publicată în Monitorul Oficial nr. 309 din 9 mai 2007
- Strategia de Securitate Națională a României – proiect, 2006
- Codul ONU
- Sfichi Constantin, Apostol Gheorghe, Andreescu Anghel – Ordinea publică în unele state ale lumii, Editura MI, București, 1998
- Constantin Sava și Constantin Monac - Stările excepționale, Editura Forum, București, 2000

⁹ Sfichi Constantin, Apostol Gheorghe, Andreescu Anghel – Ordinea publică în unele state ale lumii, Editura MI, București, 1998, p. 13