



**avocatul
poporului**
OMBUDSMAN

RAPORT TEMATIC

Evaluarea cadrului legal național privind reglementarea stării de urgență în Republica Moldova

RAPORT TEMATIC

Evaluarea cadrului legal național privind reglementarea
stării de urgență în Republica Moldova



2024



Autor:

Andrei LUTENCO, expert independent

Co-autori:

Victor MORARI, consultant principal, Direcția prevenirea Torturii, OAP

Alexandru ZUBCO, șef direcție, Direcția prevenirea Torturii, OAP

Coordonator:

Ceslav PANICO, Avocatul Poporului (Ombudsmanul)

LISTA DE ABREVIERI:

CoEDO	Convenția Europeană a Drepturilor Omului
CtEDO	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
INDO	Instituția Națională din domeniul Drepturilor Omului
UNHCR	Oficiul Înaltului Comisar al Națiunilor Unite pentru Refugiați
CSE	Comisia pentru Situații Excepționale
OAP	Oficiul Avocatului Poporului
CPR Moldova	Centrul de Politici și Reforme



CUPRINS:

Sumar executiv	5
Introducere	6
Evaluarea cadrului normativ	8
Standarde internaționale	8
Reglementările constituționale.....	9
Cadrul legislativ	12
Temeiurile declarării stării de urgență	12
Declararea stării de urgență.....	13
Durata și prelungirea stării de urgență.....	15
Efectele stării de urgență	15
Controlul Parlamentar.....	18
Controlul judecătoresc	20
Rolul instituțiilor naționale din domeniul drepturilor omului	22
Controlul civic, transparența și participarea publică	24
Recomandări.....	26

avocatul poporului OMBUDSMAN

În ultimii 5 ani în Republica Moldova, starea de urgență a fost instituită de 6 ori ca răspuns la un șir de crize de ordin epidemiologic, de securitate sau energetic. Măsurile de urgență adoptate în această perioadă, adesea necesare, au fost și chestionate din punct de vedere a normelor democratice și a drepturilor omului. Există premise ca acest regim juridic să fie folosit frecvent și în continuare, de aceea este crucial ca cadrul normativ și instituțional să prevină eventualele abuzuri și derapaje.

Pentru a face față provocărilor care pun în pericol statul Republica Moldova și, în același timp a preveni derapajele antidemocratice și încălcările drepturilor omului, autoritățile trebuie să consolideze regimul juridic al stării de urgență instituind garanții și limite constituționale ale puterilor de urgență, control din partea Parlamentului, instanțelor de judecată, instituțiilor naționale din domeniul drepturilor omului și a cetățenilor.

Constituția R. Moldova, nu reglementează suficient regimul stării de urgență¹, iar legislația specială nu instituie suficiente garanții care să prevină eventuale încălcări². Temeiurile, procedura și principalele limite ale stării de urgență trebuie să fie reglementate expres în Constituție, iar definiția și temeiurile de declarare să fie revizuite pentru a stabili clar, că acest regim se instituie doar în situații excepționale și doar atunci când instrumentele democratice obișnuite de guvernare nu fac față situației de criză.

Mecanismul de luare a deciziilor în timpul stărilor de urgență trebuie să țină cont de drepturile omului și un minim de standarde de transparență, iar dispozițiile adoptate trebuie să fie susceptibile controlului parlamentar și judiciar.

Prelungirea stării de urgență trebuie să fie în toate cauzele justificată și condiționată de garanții suplimentare, cum ar fi limite de timp sau necesitatea unei majorități calificate de deputați.

avocatul
poporului
OMBUDSMAN

¹ Constituția R. Moldova, art.66, disponibil:

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=145723&lang=ro#

² Legea 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu sau de război, disponibil:

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134875&lang=ro#

Puterea într-un stat democratic are mai tot timpul mâinile legate. Ele sunt legate prin convențiile din domeniul drepturilor omului și Constituție, care prevede principiul separării puterilor între instituții aflate în balanță și control reciproc, sau regulile privind descentralizarea. Pe de altă parte, există situații în care statele se pot confrunta cu necesitatea de a lua decizii rapide și decisive, pentru a supraviețui.

În cuvintele lui Oliver Cromwell, „dacă nu faci decât ceea ce e permis de lege, gâtul națiunii va fi tăiat în timp ce așteptăm cineva să ne scrie o lege”.

Ca să răspundă eficient unei crize care pune în pericol întreaga națiune (război, catastrofă naturală, epidemie globală) Guvernul, cel în al cărui sarcină imediată este bunăstarea cetățenilor, are nevoie să-și dezlege mâinile pentru a reacționa rapid și decisiv pentru înlăturarea pericolului. Totuși, pentru asta nu e nevoie de a renunța la democrație sau la statul de drept.

Principalul scop al stării de urgență este să permită statului de a răspunde eficient la o criză, păstrând în același timp guvernarea prin lege. Adică suspendarea unor legi, limitarea unor drepturi și redistribuirea puterii tot prin lege trebuie să se facă.

Declararea stării de urgență lucrează ca un întrerupător – când îl pui în funcțiune are loc trecerea de la regimul constituțional de zi cu zi la unul de urgență. Puterea se reconfigurează – executivul preia mai multe puteri de la legislativ, are mai multă putere asupra cetățenilor și asupra administrațiilor locale. La expirarea perioadei de urgență lucrurile revin la normal. Legislația privind starea de urgență trebuie să se asigure că acest întrerupător funcționează, nu este abuzat, și conține suficiente elemente de siguranță, adică respectă principiile bunei guvernări și statului de drept.

În ultimii 5 ani în Republica Moldova, starea de urgență a fost instituită de 6 ori³, ultima oară în decembrie 2024, și prelungită de 12 ori. Temeiurile pentru aceasta au inclus pandemia COVID-19 (care a prilejuit prima utilizare a acestui regim în țara noastră în 2020), criza energetică, războiul din țara vecină și influxul masiv de refugiați/te care a urmat imediat și iar criza energetică. În termenii utilizați de convențiile din domeniul drepturilor omului, fiecare din aceste situații trebuia să fie de o gravitate suficientă pentru a „amenința viața națiunii” și a justifica puteri adiționale ale executivului și derogări de la drepturile fundamentale ale omului.

Varietatea urgențelor și anticiparea noilor situații care ar putea constitui un astfel de pericol – de la noi crize energetice, riscuri de securitate fizice și hibride (inclusiv cibernetice), până la schimbările climatice și manifestările lor catastrofale ne permite să vorbim de o policriză și chiar permacriză⁴ – situație în care multiple crize au loc simultan sau se cauzează reciproc într-un ciclu care permanentizează amenințările și face din ce în ce mai necesară măsuri urgente.

La rândul lor crizele sunt mereu asociate de convulsii politice, perioadele de urgență fiind urmate de schimbări în structura și dinamica puterii într-un stat, adesea în direcția nedemocratică. Acest lucru face imperativă existența unor garanții clare, care să nu permită ieșirea în afara limitelor statului de drept nici măcar în timpul stării de urgență și mai ales să prevină instrumentalizarea stării de urgență

³ A se calcula, inclusiv Hotărârea Parlamentului R, Moldova nr.49 din 31.03.2021 privind declararea stării de urgență: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125901&lang=ro, declarată neconstituțională la 28.04.2021, <https://www.constcourt.md/libview.php?l=ro&idc=7&id=2172&t=/Media/Noutati/Hotararea-adoptata-de-Parlament-referitoare-la-declararea-starii-de-urgenta-neconstitucionala>

⁴ <https://theconversation.com/permacrisis-what-it-means-and-why-its-word-of-the-year-for-2022-194306>

pentru scopuri nedemocratice. Și mai important e ca declararea stării de urgență și prelungirea acesteia, să fie dictată de o necesitate reală, nu de considerente de comoditate.

În acest context, reglementarea clară a regimurilor de urgență – procedura de declarare, puterile acordate autorităților, limitele și controlul asupra acestora – devin indispensabile pentru un stat democratic.

Prezentul raport își propune să evalueze cadrul normativ național în domeniul stării de urgență din punctul de vedere al standardelor bune guvernări, statului de drept și al drepturilor omului, și să sugereze recomandări de îmbunătățire care să țină cont și de contextul social-politic și legislativ din Republica Moldova.

Raportul respectiv a fost elaborat de un expert cu notorietate, contractat de OAP în 2024. Expertul a acționat independent și obiectiv. Constatările și stilul redării aparțin autorilor, fiind avizate și coordonate de Avocatul Poporului (Ombudsmanul).

Avocatul Poporului asigură promovarea și protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, exercitându-și activitatea în temeiul art. 59¹ Constituția Republicii Moldova, Legii nr. 52 din 03 aprilie 2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), Principiilor privind statutul instituțiilor naționale pentru drepturile omului (Principiilor de la Paris).

În acest sens, OAP, prin mecanismele sale specifice, examinează cereri de la persoanele care consideră că le-au fost încălcate drepturile și libertățile fundamentale, efectuează periodic vizite preventive și de monitorizare în locurile privative de libertate, emite rapoarte și recomandări pentru autoritățile vizate, etc. Rapoartele Avocatului Poporului au devenit surse de informare veridice pentru CtEDO, UN CAT/ UN SPT/ CPT⁵ cu privire la situația privind respectarea de către Republica Moldova a angajamentelor asumate în vederea protecției și asigurării dreptului la viață, integrității fizice și psihice a persoanelor; protecției solicitanților de azil sau altor forme de protecție; a victimelor oricăror forme de încălcare a drepturilor și libertăților fundamentale, precum acces la remedii efective în instanțele naționale, etc.

Ombudsmanul contribuie la apărarea drepturilor și libertăților omului prin prevenirea încălcării acestora, prin monitorizarea și raportarea modului de respectare a acestora la nivel național, prin perfecționarea legislației ce ține de domeniul drepturilor și libertăților omului, prin colaborarea internațională în acest domeniu, prin promovarea drepturilor și libertăților omului și a mecanismelor de apărare a acestora⁶. Potrivit Legii, Avocatul Poporului are acces la orice registre, puncte de trecere a frontierei, sectoare ale poliției de frontieră, inclusiv în zonele cu acces limitat, fotografiere, prelucrarea datelor, realizarea interviurilor cu persoanele aflate în spații privative sau supuse altor limitări, etc. Suplimentar, OAP deține o vastă experiență și expertiză în domeniul monitorizării respectării drepturilor omului aflate în custodia organelor de forță și privative de libertate. Iar, procesele de monitorizare sunt independente, ample, obiective și bazate pe metodologii adaptate și standardizate calificărilor respective.

EVALUAREA CADRUL NORMATIV

⁵ A se vedea Standardele CPT „<https://www.coe.int/en/web/cpt/standards> RO

⁶ Legea 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141519&lang=ro

Cadrul normativ ce reglementează starea de urgență este constituit din tratatele internaționale la care Moldova este parte, Constituția și legile și actele de implementare a legii.

Standarde internaționale: -

Cerințele impuse de actele internaționale față de reglementarea stărilor de urgență pot fi împărțite în categoria celor obligatorii (cerute de tratatele internaționale la care statul este parte) și cele recomandate (din categoria *soft law*).

Tratatele internaționale și regionale în domeniul drepturilor omului prevăd posibilitatea derogării de la protecția drepturilor în situațiile de urgență, astfel încât putem spune că există un set de reguli internaționale obligatorii, care se aplică atunci când starea de urgență presupune restricționarea dincolo de limitarea obișnuită a drepturilor omului.

Astfel, Convenția Europeană a Drepturilor Omului prevede la articolul 15 că statele părți pot, în circumstanțe excepționale, deroga, în mod temporar, limitat și supravegheat, de la obligația lor de a garanta anumite drepturi și libertăți în temeiul Convenției⁷.

Articolul prevede condiții procedurale și de fond pentru aceasta. **Condițiile de fond** reglementează următoarele aspecte:

Când se poate deroga de la drepturi: numai în timp de război sau în altă situație de urgență publică care amenință viața națiunii;

Măsura în care se poate deroga: numai în măsura strict cerută de exigențele situației și doar în măsura în care derogările să nu fie incompatibile cu celelalte obligații ale statului în temeiul dreptului internațional;

Drepturile de la care statul poate deroga: anumite drepturi din Convenție nu permit nicio derogare (dreptul la viață, cu excepția actelor legale de război; interzicerea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante; interzicerea sclaviei și a servituții și regula „nicio pedeapsă fără lege”, dreptul de a nu fi judecat sau pedepsit de două ori).

Condițiile de procedură prevăd că: -

Statul, care face uz de acest drept de derogare, trebuie să-l informeze pe secretarul general al Consiliului Europei despre acest fapt.

Prevederi similare se conțin în Pactul Internațional privind drepturile civile și politice și explicate în comentariile generale nr. 5 și 29 ale Comitetului pentru drepturile omului. Pe lângă drepturile non-derogabile prevăzute de CEDO, pactul mai include și interzicerea discriminării, libertatea de conștiință și dreptul fiecăruia de a fi recunoscut drept persoană în fața legii.

Comitetul identifică **șase cerințe specifice** pe care statele trebuie să le respecte dacă doresc să deroge de la obligațiile lor privind drepturile omului:

1) să proclame starea de urgență,

2) să notifice în mod oficial Secretarului General al ONU intenția lor de a deroga,

⁷ Convenția Europeană a drepturilor omului, https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ron

- 3) să se asigure că măsurile de derogare îndeplinesc teste stricte de necesitate și proporționalitate;
- 4) să se asigure că măsurile de derogare nu interferează cu alte obligații internaționale privind drepturile omului;
- 5) să garanteze că măsurile prin care are loc o derogare sunt aplicate într-o manieră care nu este discriminatorie;
- 6) protejează drepturile de la care nu pot deroga.

La nivelul standardelor internaționale din categoria *soft law*, pot fi citate avizele, compilațiile și recomandările Comisiei de la Veneția și a Biroului pentru Drepturile Omului și Instituțiile Democratice al OSCE⁸, Principiile de la Siracusa privind prevederile de limitare și derogare din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice⁹, Standardele minime de la Paris ale normelor privind drepturile omului în stare de urgență, adoptat de Asociația de Drept Internațional în 1984¹⁰.

Aceste standarde vizează nu doar regimul derogărilor de la drepturile omului, dar includ și perspectiva funcționării statului de drept. Scopul acestor recomandări este de a asigura un regim constituțional al stării de urgență care să mențină legalitatea și legitimitatea acestora. Aceste recomandări țin de regulă de următoarele aspecte:

- ✓ Necesitatea, proporționalitatea și caracterul temporar al stării de urgență;
- ✓ Temeiurile și procedurile de declarare a stării de urgență;
- ✓ Felul și domeniul de aplicare a măsurilor de urgență;
- ✓ Adoptarea măsurilor de urgență;
- ✓ Controlul parlamentar, judiciar și din partea instituțiilor naționale din domeniul drepturilor omului.

Vom face referință la acestea și alte recomandări și standarde în analiza ce urmează.

Reglementările constituționale: -

⁸ Comisia de la Veneția, Compilație a opiniilor și rapoartelor Comisiei de la Veneția privind starea de urgență, disponibil: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_EmergencyPowers&lang=EN

⁹ Principiile de la Siracusa privind prevederile de limitare și derogare din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, disponibil: <https://www.icj.org/resource/siracusa-principles-on-the-limitation-and-derogation-provisions-in-the-international-covenant-on-civil-and-political-rights/>

¹⁰ Standardele minime de la Paris pentru normele drepturilor omului în stare de urgență, disponibil: <https://www.uio.no/studier/emner/jus/humanrights/HUMR5503/h09/undervisningsmateriale/ParisMinimumStandards.pdf>

Starea de urgență implică, de regulă, derogări de la standardele normale ale drepturilor omului, precum și modificări ale repartizării funcțiilor și puterilor între diferitele ramuri ale puterii în stat, ceea ce presupune că aceasta are, în esență, un caracter constituțional¹¹.

Majoritatea Constituțiilor lumii includ prevederi privind regimul de urgență care permit o excepție temporară de la garanțiile constituționale normale. Acestea se referă în special la restrângerea sau suspendarea temporară a unor drepturi constituționale (dar de obicei nu a tuturor); concentrarea temporară a puterii în ramura executivă în detrimentul puterilor legislativului, și centralizarea puterii în guvernul central în detrimentul autorităților subnaționale; și, în unele cazuri, amânarea alegerilor¹².

Astfel de prevederi constituționale previn o „ruptură constituțională” cauzată de evenimentele ce amenință statul și asigură că regimul constituțional continuă să fie aplicat chiar și în situațiile de urgență. În absența regimului de stare de urgență mandatat de Constituție, Guvernul ar fi în poziția de a acționa în afara cadrului constituțional (să suspende Constituția) pentru a lua măsurile de urgență.

Unele constituții nu menționează prevederi de urgență în textul constituțional (de exemplu, Norvegia și Canada) sau menționează situațiile de urgență doar în trecere - de exemplu, Constituția SUA permite suspendarea *habeas corpus*¹³ „atunci când în cazuri de rebeliune sau invazie, siguranța publică va cere acest lucru”. În aceste țări, legislativul, mai degrabă decât Constituția, determină puteri de urgență.

În Țările de Jos, Constituția prevede doar o regulă generală care permite Parlamentului, prin legi obișnuite, să definească starea de urgență, să declare consecințele juridice ale unei urgențe în ceea ce privește restricțiile asupra drepturilor și concentrarea puterilor și să determine în ce cazuri poate fi declarată starea de urgență¹⁴.

Totuși, standardele internaționale recomandă o abordare constituțională a stării de urgență:

„Aranjamentele care conferă legislatorilor o astfel de libertate de apreciere cu privire la modul de reglementare a dispozițiilor de urgență pot fi acceptabile acolo unde există o tradiție puternică de constituționalism și valori democratice adânc înrădăcinate. Cu toate acestea, atunci când instituțiile legislative și judiciare sunt slabe sau când drepturile omului și valorile democratice sunt mai fragile, această abordare ar putea fi foarte periculoasă. În majoritatea proceselor contemporane de construire a constituției, există un argument puternic pentru reglementarea directă a stărilor de urgență și a puterilor de urgență în constituție. Deoarece constituțiile ar trebui să ofere certitudine procedurală, mai ales în perioade de criză, este prudent să fim preciși în aceste puncte. În plus, normele privind competențele de urgență sunt în mod inerent de natură constituțională, deoarece afectează drepturile cetățenilor și pot influența întregul echilibru de putere al unui sistem politic”¹⁵.

¹¹ Comisia de la Veneția, Puteri de urgență, disponibil:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(1995\)012](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(1995)012)

¹² <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/emergency-powers-primer.pdf>

¹³ Dreptul de a fi protejat de instanța de judecată de la reținere ilegală.

¹⁴ <https://legislationline.org/taxonomy/term/23638>

¹⁵ <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/emergency-powers-primer.pdf>

Comisia de la Veneția, recomandă printre standardele sale că „situațiile de urgență care pot conduce la declararea stării de urgență trebuie să fie definite și delimitate în mod clar de constituție”.

Constituția Republicii Moldova nu conține un articol dedicat regimului juridic al stării de urgență. Aceasta doar menționează că declararea stării de urgență ține de competența Parlamentului (art. 66), că reglementarea stării de urgență se face prin lege organică (art. 72, alin. 3), că Parlamentul nu poate fi dizolvat (art. 85, alin. 4), iar Constituția - modificată (art. 142, alin. 3) pe durata stării de urgență.

Astfel, legea fundamentală mandatează legislativul să elaboreze cadrul juridic privind starea de urgență.

Lipsa unor reglementări la nivel constituțional care să prevadă cel puțin, temeiurile, atribuțiile diferitor puteri și limitele acestora constituie o problemă de drept, dar comportă și riscuri practice.

Reglementarea prin lege organică a acestui regim înseamnă că efectele stării de urgență, inclusiv derogările de la drepturile omului și regimul separării puterilor nu are bază constituțională. Or efectele stării de urgență operează la nivelul actorilor și instituțiilor Constituționale – împuternicește executivul în detrimentul legislativului și justiției, permite derogarea de la drepturile constituționale, slăbește autonomia locală.

În hotărârile sale ce au vizat starea de urgență, Curtea Constituțională a abordat această lacună în repetate rânduri, statuând că (1) în lipsa unor excepții stabilite expres de Constituție, pe durata stării de urgență, de asediu sau de război, *echilibrul puterilor în stat nu se modifică*¹⁶ și (2) că restrângerea drepturilor și libertăților prin măsurile de urgență are loc conform standardelor generale, prevăzute la articolul 54 din Constituție.

Astfel, în interpretarea Curții, starea de urgență nu afectează instituțiile constituționale – echilibrul de puteri în stat și nici exercițiul drepturilor. Iar explicația este că, autorii Constituției nu au reglementat astfel de efecte pentru a preveni „apariția dictaturii, având în vedere trecutul istoric al țării și faptul că cele mai multe abuzuri se comit pe fundalul situațiilor de urgență”¹⁷.

Totuși, atât prevederile legale, cât și practica implementării măsurilor de urgență în Republica Moldova contrazic această interpretare. Legea nr. 212 privind starea de urgență, război și asediu prevede că „pe durata stării de urgență legile și alte acte normative adoptate până la instituirea stării respective acționează în măsura în care nu contravin prezentei legi”, iar dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale adesea conțin mențiunea expresă că acestea „derogă” de la anumite legi.

Această posibilitate de a deroga de la prevederile legale pe durata stării de urgență de către ramura executivă presupune o schimbare a balanței puterilor în stat care, în mod normal, trebuie reglementată de Constituție.

În mod similar, instituția derogării de la drepturile omului, prin notificarea instituțiilor internaționale respective, presupune mai mult decât restricționarea obișnuită în condițiile articolului 54 din

¹⁶ „Organizarea constituțională a Republicii Moldova, bazată pe principiul separării și colaborării ramurilor puterii în stat și delimitarea exactă a competențelor autorităților publice antrenate în exercitarea puterii de stat, nu poate suferi modificări în urma declarării stării de urgență. Chiar și în aceste circumstanțe excepționale, Constituția nu permite nicio derogare de la această ordine și a fortiori nu permite concentrarea ramurilor puterii de stat într-o singură autoritate”, Hotărârea nr. 17 din 23 iunie 2020, alin. 95.

¹⁷ *ibid.*

Constituție, permițând statului practic să suspende anumite drepturi (de exemplu prin interzicerea întrunirilor publice, decretată în trecut de CSE¹⁸).

Recomandarea 1

Parlamentul să ia în considerare introducerea în Constituție a prevederilor care să stabilească temeiurile, efectele și limitele constituționale ale stării de urgență, război și asediu. Ultimele trebuie să conțină prevederi privind controlul parlamentar și cel judiciar al (1) declarării stării de urgență, (2) dispozițiilor adoptate în temeiul stării de urgență.

Cadrul legislativ: -

Regimul stării de urgență în Republica Moldova este guvernat de Legea nr. 212 din 26 aprilie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război (în continuare – Legea nr. 212)¹⁹, dar și unele prevederi din alte acte legislative și subordonate legii. Legea nr. 212 stabilește temeiurile, modul și condițiile declarării stării de urgență, de asediu sau de război, competența autorităților care o declară, măsurile care se aplică în perioada stării de urgență, precum și drepturile, obligațiile și răspunderea persoanelor juridice și fizice în această perioadă.

TEMEIURILE DECLARĂRII STĂRII DE URGENȚĂ

Deși nu conține un articol privind temeiurile pentru declararea stării de urgență, acestea pot fi desprinse din definiția stării de urgență de la art. 1 al legii. Astfel, starea de urgență poate fi declarată provizoriu ca răspuns la:

- a) declanșarea a unor situații excepționale cu caracter natural, tehnogen sau biologic-social, ceea ce face necesară prevenirea, diminuarea și lichidarea consecințelor acestora;
- b) existență a unui pericol pentru securitatea națională sau ordinea constituțională, ceea ce face necesară apărarea statului de drept, menținerea sau restabilirea stării de legalitate;

Temeiurile descrise sunt suficient de largi pentru a include majoritatea situațiilor care ar pune în pericol statul și cetățenii. Important, parte a definiției este și caracterul temporar și provizoriu al situației excepționale. Acest lucru este în corespundere cu standardele internaționale și presupune că starea de urgență nu se va declara pentru a gestiona situații care, deși sunt grave, au un caracter sistemic și fac parte din viața de zi cu zi a societății (cum ar fi corupția endemică, secete periodice an de an sau odată la câțiva ani, proteste sporadice cu episoade de violență).

¹⁸ CPR, Notă de poziție: Interzicerea întrunirilor publice de către Comisia pentru Situații Excepționale este nejustificată și abuzivă, disponibil: <https://cpr.md/2021/04/08/nota-de-pozitie-interzicerea-intrunirilor-publice-de-catre-comisia-pentru-situatii-excepționale-este-nejustificata-si-abuziva/>

¹⁹ Legea 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134875&lang=ro#, art. 2.

De menționat, atât jurisprudența CtEDO cât și cea a Curții Constituționale oferă o marjă de apreciere largă statului privitor la ceea ce poate constitui situație excepțională sau pericol pentru existența statului.

Totuși una din condițiile declarării stării de urgență trebuie să fie că situația este suficient de gravă pentru a nu putea fi gestionată prin instrumentele obișnuite ale puterii legislative²⁰. Totodată, tratatele din domeniul drepturilor omului cer ca, atunci când declararea stării de urgență presupune derogarea de la drepturile fundamentale, situația care o justifică trebuie să fie de o gravitate suficientă încât „să pună în pericol viața națiunii”. În cauzele sale, CtEDO a dat și câteva definiții ale „urgenței publice care amenință viața națiunii”: în cauza Lawless, Curtea vorbește despre „o situație excepțională sau criză de urgență care afectează întreaga populație și constituie o amenințare la adresa vieții organizate a comunității”²¹.

Similar, Principiile de la Siracusa, oferă și ele criterii pentru aprecierea stării de urgență, care justifică măsuri de derogare de la drepturile civile și politice. Potrivit acestora, o amenințare la adresa vieții națiunii este aceea care:

- (a) afectează întreaga populație și fie întregul, fie o parte a teritoriului statului; și
- (b) amenință integritatea fizică a populației, independența politică sau integritatea teritorială a statului ori existența sau funcționarea de bază a instituțiilor indispensabile pentru asigurarea și protejarea drepturilor omului.

Astfel de criterii privind gravitatea situației care justifică introducerea stării de urgență ar îmbunătăți definiția din articolul 1 și, implicit, temeiurile pentru declararea stării de urgență.

Recomandarea 2

Parlamentul să revizuiască definiția stării de urgență la art. 1 din Legea nr. 212, fie să introducă o nouă normă prin care să stabilească clar printre condițiile declarării stării de urgență

(1) ca situația excepțională să afecteze întreaga populație de pe teritoriul pentru care se declară starea de urgență și amenință viața organizată, integritatea fizică a populației, independența politică sau integritatea teritorială a statului ori existența sau funcționarea de bază a instituțiilor indispensabile pentru asigurarea și protecția drepturilor omului pe acest teritoriu și (2) nu poate fi gestionată prin instrumentele juridice obișnuite.

DECLARAREA STĂRII DE URGENȚĂ

Potrivit Legii nr. 212, starea de urgență, de asediu sau de război se declară prin hotărâre a Parlamentului, cu excepția cazurilor de agresiune armată împotriva țării, situație în care Președintele Republicii Moldova ia măsuri pentru respingerea agresiunii, instituie starea de război și le aduce

²⁰ Comisia de la Veneția, Respect pentru democrație, drepturile omului și statul de drept în stare de urgență – reflecții, disponibil: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)005rev-e)

²¹ Case of LAWLESS v. Ireland (No.3), disponibil: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57518>, alin. 28

neîntârziat la cunoștința Parlamentului. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în 24 de ore de la declanșarea agresiunii (art. 11).

Prevederile specifice (capitolul 2 al legii) privind declararea stării de urgență (ca și regim distinct de starea de asediu și război) stabilesc că starea de urgență se declară la propunerea Președintelui Republicii Moldova sau a Guvernului. Astfel, deși Parlamentul este cel care are puterea de a declara instituirea acestui regim juridic, inițierea procesului se face de executiv.

Atunci când în martie 2021 Parlamentul a declarat starea de urgență, proiectul hotărârii a fost înregistrat de un grup de deputați, ceea ce a constituit un argument pentru a cere declararea neconstituționalității acelei hotărâri. Deși, Curtea Constituțională nu a decis expres asupra acestui argument de neconstituționalitate, aceasta s-a expus pe marginea rolurilor diferitor instituții în declararea stării de urgență²², iar hotărârea a fost declarată neconstituțională pe un șir de motive.

Articolul 19 din Legea nr. 212, descrie felul în care Guvernul propune declararea stării de urgență: Comisia pentru Situații Excepționale prezintă Guvernului un raport privind necesitatea declarării stării de urgență, Guvernul îl examinează în regim de urgență și adoptă hotărârea de a înainta Parlamentului propunerea privind declararea stării de urgență. După aceasta prim-ministrul remite Parlamentului propunerea privind declararea stării de urgență.

Hotărârea privind declararea stării de urgență adoptată de Parlament, trebuie să prevadă (art. 13) motivele, teritoriul pe care se instituie, durata instituirii, măsurile urgente care urmează a fi luate și organele competente responsabile de implementarea acestora.

Deși în practică, declararea stării de urgență este de regulă însoțită de o notă informativă care conține constatările raportului CSE pe care se bazează propunerea Guvernului, dată fiind importanța caracterului justificat al stării de urgență, legea ar putea institui o cerință expresă în acest sens. Acest fapt va aduce mai multă transparență, claritate dar și încredere că starea de urgență este într-adevăr necesară și va permite ca societatea să poată dezbate necesitatea acesteia.

Recomandarea 3

Parlamentul să includă un alineat la articolul 19, prin care să stabilească faptul că raportul privind necesitatea declarării stării de urgență, elaborat de CSE, este făcut public, în măsura în care nu conține informații cu caracter limitat.

²² „Cu privire la respectarea procedurii de declarare a stării de urgență, Curtea observă că Constituția nu-i acordă Parlamentului suficiente instrumente pentru a colecta de sine stătător informații privind eventualele pericole de natură să afecteze grav funcționalitatea statului sau viața obișnuită a populației. Autoritatea competentă de a colecta informații despre situația reală din țară, inclusiv informații referitoare la eventualele pericole sociale, și a evalua necesitatea declarării stării de urgență este Guvernul, care asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice [articolul 96 alin. (1) din Constituție], și Președintele Republicii Moldova dacă necesitatea stării de urgență este impusă, inter alia, de asigurarea securității naționale sau a ordinii publice [articolele 77 și 87 din Constituție].

Astfel, deși Parlamentul poate declara starea de urgență, această competență devine activă atunci când necesitatea declarării stării de urgență este solicitată și motivată în modul corespunzător de autoritatea publică competentă. În caz contrar, se încalcă dispozițiile articolelor 1 alin. (3), 6 și 73 din Constituție”, <https://www.constcourt.md/libview.php?l=ro&idc=7&id=2172&t=/Media/Noutati/Hotararea-adoptata-de-Parlament-referitoare-la-declararea-starii-de-urgenta-neconstitutionala>

DURATA ȘI PRELUNGIREA STĂRII DE URGENȚĂ

Potrivit Articolului 18 din Legea nr. 212 starea de urgență poate fi instituită pe o perioadă care nu va depăși 60 de zile. În funcție de evoluția situației, Parlamentul poate prelungi durata stării de urgență la solicitarea Președintelui sau Guvernului, poate extinde sau restrânge aria (geografică) de acțiune a stării de urgență.

Legea nu stabilește o limită a numărului de prelungiri, sau o limită temporară a stării de urgență prelungite. Alte state au instituit garanții suplimentare în acest sens prin a reglementa o majoritate calificată în parlament pentru prelungirea stării de urgență (de ex. $\frac{3}{5}$, în Africa de Sud) sau prin instituirea unei limite a perioadei totale a stării de urgență (de ex. cu tot cu prelungiri starea de urgență nu poate depăși doi ani).

Potrivit Comisiei de la Veneția:

*"[...] prelungirea stării de urgență nu reprezintă întotdeauna cea mai bună soluție pentru restabilirea siguranței publice și pentru reinstaurarea statului de drept. Experiența din alte câteva state a demonstrat că cu cât durata regimului stării de urgență este mai mare, cu atât crește și posibilitatea ca statul respectiv să se îndepărteze de criteriile obiective care au justificat folosirea prerogativelor aferente situației de urgență. Cu cât această situație persistă mai mult, cu atât este mai nemotivată tratarea acestei situații ca având un caracter excepțional cu consecința că nu poate fi combătută prin aplicarea instrumentelor legale normale."*²³

Continuând această logică, în situația în care condițiile care au impus starea de urgență persistă (fie că e vorba de cataclisme naturale, sau amenințări la securitatea statului), autoritățile trebuie să facă eforturi ca această situație să fie abordată prin legislația ordinară, astfel încât prelungirea stării de urgență să nu fie necesară.

Recomandarea 4

Parlamentul să instituie limite pentru numărul de prelungiri ale stării de urgență, a unei majorități calificate a voturilor în parlament pentru prelungirile ulterioare și/sau o limită a duratei totale a stării de urgență (cu tot cu prelungiri).

EFECTELE STĂRII DE URGENȚĂ

²³ Comisia de la Veneția, Compilație a opiniilor și rapoartelor Comisiei de la Veneția privind starea de urgență, disponibil: <https://rm.coe.int/venice-commission-compilation-on-states-of-emergency-ro/16809e85ba>, p. 21

Efectele asupra cadrului normativ

Articolul 4 al legii, stabilește preeminența Legii nr. 212 în raport cu alte legi în vigoare, abrogarea de drept a dispozițiilor de urgență odată cu încetarea stării de urgență, război sau asediu, prelungirea de drept a mandatului Parlamentului și președintelui (Articolul 11).

Prevederea din articolul 4 alin. 1 – „în perioada stării de urgență, de asediu sau de război, legile și alte acte normative adoptate până la instituirea stării respective acționează în măsura în care nu contravin prezentei legi” – rezolvă un eventual conflict de norme dintre Legea nr. 212 și alte acte în favoarea celei dintâi. Norma dată nu se încadrează în cadrul normal de rezolvare a conflictelor de legi prevăzut de art. 5 și 6 din Legea nr. 100 cu privire la actele normative, or aceasta nu se bazează (doar) pe caracterul special sau derogatoriu al normei și nici pe cel organic al legii. Astfel este recomandat ca legislatorul să asigure coerența legislației privind conflictul de legi prin modificarea Legii nr. 100.

Recomandarea 5

Parlamentul să prevadă aplicabilitatea normelor legii 212 în caz de conflict cu alte legi prin reglementare constituțională, fie prin introducerea unei prevederi speciale în acest sens în Legea nr. 100 cu privire la actele normative .

În mod similar, deși în practică, dispozițiile CSE adoptate pe perioada stării de urgență adesea conțin prevederi obligatorii care derogă de la legile în vigoare, nici în Constituție, nici în Legea nr. 212 și nici în legislația privind actele normative nu se conține vreo normă care să stabilească univoc aplicabilitatea normei derogatorii din dispoziția CSE față de norma din lege sau alt act normativ.

Recomandarea 6

Parlamentul să reglementeze expres posibilitatea CSE de a deroga prin dispozițiile sale, în perioada stării de urgență, de la legi și alte acte normative în vigoare.

Măsurile de urgență / dispozițiile CSE

Legea nr. 212 stabilește că pe durata stării de urgență, de asediu sau de război, unele atribuții ale administrației publice centrale și locale se pun în sarcina organelor de gestionare a stării de urgență, în modul stabilit de Guvern, iar autoritățile administrației publice centrale și locale exercită numai atribuțiile care nu au fost delegate acestor organe.

Pe perioada stării de urgență coordonarea măsurilor impuse este gestionată de Comisia Situații Excepționale (art. 21), deși formularea din articol sugerează că activitatea acesteia se limitează la situațiile care impun gestionarea de „situații excepționale cu caracter natural, tehnogen sau biologic-social”. Legiuitorul ar trebui să revizuiască acest articol, pentru a clarifica că CSE gestionează și situația

descrișă în a doua parte a definiției de la art. 1 („existență a unui pericol pentru securitatea națională sau ordinea constituțională, ceea ce face necesară apărarea statului de drept, menținerea sau restabilirea stării de legalitate”), așa cum este cazul în practică.

Legea prevede un șir de atribuții ale CSE și un șir de măsuri privind gestionarea stării de urgență. Începând cu martie 2020, această listă este una deschisă, Parlamentul adăugând atunci la lista exhaustivă din lege și sintagma „alte măsuri/atribuții necesare”.

Deși, într-adevăr pentru a gestiona eficient o situație de urgență este nevoie de flexibilitate, legea ar trebui să stabilească și anumite limite ale eventualelor măsuri prin care se derogă de la lege.

În termeni generali aceste limite trebuie să fie legate de *necesitatea* măsurii pentru depășirea stării de urgență, *proporționalitatea* acesteia.

Potrivit Comisiei de la Veneția²⁴ puterea executivului (în cazul nostru CSE) de a emite acte legislative în perioade de urgență ar trebui limitată din punct de vedere al conținutului, cât și din punct de vedere al timpului: astfel de acte ar trebui să se refere doar la aspecte legate de situația excepțională și nu ar trebui să rămână în vigoare dincolo de starea de urgență. Cu siguranță, starea de urgență nu trebuie să devină o metodă prin care pur și simplu se eludează procesul legislativ normal.

În alte state, legiuitorul a fost mai exact în delimitarea competențelor executivului pe durata stării de urgență.

De exemplu, Constituția Argentinei (articolul 99.3) permite președintelui să emită decrete de urgență „atunci când circumstanțe excepționale fac imposibilă respectarea procedurilor regulate prevăzute de această Constituție pentru adoptarea legilor”. Totuși, acestea nu pot „implica norme care reglementează chestiuni penale, fiscale sau electorale sau regimul de guvernare a partidelor politice”, și trebuie să fie emise nu de către președinte care acționează singur, ci de o adunare generală a Cabinetului de Miniștri.

În cazul Republicii Moldova, ar putea fi stabilite, de asemenea o serie de domenii în care CSE nu poate și nu trebuie să intervină prin dispoziții.

Recomandarea 7

Parlamentul să prevadă expres, că măsurile adoptate de CSE în perioada stării de urgență trebuie să fie necesare pentru depășirea situației ce a condus la declararea stării de urgență și proporționale scopului propus. Totodată, să stabilească domenii de reglementare în care CSE să nu poate veni cu derogări de la lege.

²⁴ Comisia de la Veneția, Respect pentru democrație, drepturile omului și statul de drept în stare de urgență – reflecții, disponibil: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)005rev-e)

Starea de urgență presupune concentrarea puterilor în ramura executivă a puterii, în defavoarea legislativului. Posibilitatea de a deroga de la legislația în vigoare prin măsuri de urgență comportă riscuri și probleme de legalitate și legitimitate. De aceea recomandările internaționale sugerează guvernelor să instituie o formă de control Parlamentar a exercitării puterilor de urgență.

Potrivit principiilor de la Siracusa, Constituția națională și legile care reglementează stările de urgență trebuie să prevadă o examinare independentă promptă și periodică de către legiuitor a necesității măsurilor de derogare de la drepturile omului.

Comisia de la Veneția sugerează ca soluție care să combine principiul supremației legislativului cu nevoia de rapiditate și acțiune decisivă, instituirea unui mecanism prin care toate dispozițiile guvernamentale emise în baza competențelor de urgență să fie prezentate prompt legislativului, fie pentru aprobare, fie pentru a-i oferi ocazia să le dezaprobe.

Legea 212 nu prevede expres vreo formă de supraveghere din partea legislativului a regimului stării de urgență. Rolul Parlamentului se rezumă la instituirea și, eventual, prelungirea stării de urgență, fără posibilitatea de a interveni în deciziile luate de executiv/CSE sau de a le evalua (prezența în cadrul CSE a unor deputați nu este suficientă pentru a avea un control parlamentar veridic).

Acest lucru a fost sesizat încă în 2020 de către Curtea Constituțională care a și emis o adresă Parlamentului prin care sugerează reglementarea unui mecanism de control parlamentar eficient asupra măsurilor dispuse de către Executiv pe durata stării de urgență²⁵. Adresa a fost formulată ca urmare a Hotărârii nr. 17 din 23.06.2020 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 212²⁶ în care, Curtea a constatat că Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război nu stabilește suficiente mecanisme care i-ar permite Parlamentului să verifice dacă autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență acționează în limitele prevăzute de lege. Potrivit Curții, controlul parlamentar este necesar pentru a compensa dezechilibrul puterilor în stat creat prin acordarea competențelor sporite Executivului și pentru a asigura respectarea principiului preeminenței dreptului.

Similar, Comisia Europeană în raportul său despre extinderea UE din 2023 sugerează că „Guvernul ar trebui să adopte un mecanism pentru controlul parlamentar eficient al deciziilor emise de Comisia pentru Situații de Urgență, în conformitate cu Principiile de la Siracusa”²⁷. Această recomandare a

²⁵ Adresa nr. PCC-01/47a din 23.06.2020, disponibil:

<https://www.constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=adrese&docid=133>

²⁶ Hotărârea Curții Constituționale nr. 17 din 23.06.2020 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război și a unor prevederi din Hotărârea Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020 privind declararea stării de urgență, disponibil: <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=hotariri&docid=738>

²⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2023 Communication on EU Enlargement policy, Brussels,

devenit parte a Planului național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027²⁸ cu termen de implementare decembrie 2024.

Un proiect de lege în acest sens a fost înregistrat în parlament în martie 2023, însă, la momentul scrierii acestui raport, după încheierea lucrărilor sesiunii a doua ordinare din anul 2024, nu a fost adoptat în nicio lectură.

Proiectul de lege prevede că anumite măsuri din dispozițiile și ordinele organelor competente de gestiunea stării de urgență (CSE)²⁹, dar nu toate, „se comunică fără întârziere Parlamentului, care urmează să se întrunească în ședință și să le examineze într-un termen de 5 zile. Dacă actele respective nu sunt prezentate Parlamentului sau dacă Parlamentul nu le aprobă în termenul stabilit, acestea își pierd puterea juridică retroactiv”.

Limitarea controlului parlamentului doar la câteva categorii de măsuri pare arbitrară, și nu prezintă o soluție la problema lipsei controlului parlamentar al CSE. Acest lucru a fost sesizat și în avizele la proiectul de lege³⁰. Parlamentul ar trebui să asigure controlul, dacă nu a tuturor măsurilor din dispozițiile CSE, cel puțin a celor care afectează drepturile omului și balanța de putere dintre legislativ și executiv (care derogă de la legislația în vigoare), mai ales în contextul în care Comisia Europeană a recomandat instituirea controlului parlamentar, după ce CSE a dispus scoaterea din cursa electorală a mai multor candidați la alegerile locale din anul 2023 și în contextul dispozițiilor CSE care afectau dreptul la libertatea întrunirilor³¹. Alternativ, Legea ar putea prevedea o prezumție de aprobare a măsurilor, dacă Parlamentul nu se expune asupra acestora.

Recomandarea 8

Parlamentul să modifice Legea nr. 212 stabilind că „Parlamentul va supune controlului parlamentar orice măsură aplicată pe durata stării de urgență de către organele competente. Dispozițiile și ordinele prin care se dispun măsurile prevăzute la alin.(I), se comunică fără întârziere Parlamentului, care urmează să se întrunească în ședință și să le examineze în termen de 5 zile. Parlamentul poate

8.11.2023, disponibil: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_698%20Moldova%20report.pdf, p. 14.

²⁸ Hotărârea Parlamentului nr.829/2023 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027, disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141820&lang=ro, pct. 28

²⁹ „g) modificarea procedurilor de numire, suspendare, concediere, eliberare și încetare a raporturilor de muncă sau de serviciu a conducătorilor autorităților și instituțiilor publice, a întreprinderilor de stat și municipale;

i¹) introducerea unor reguli speciale privind admisia, șederea și documentarea străinilor, cu aplicarea și respectarea măsurilor specifice dispuse de către autoritățile competente;

j¹) reprofilarea și schimbarea destinației și modului de activitate a instituțiilor publice și private, în funcție de necesitățile cauzate de situația de urgență;

³⁰ Avizul Direcției Generale Juridice <https://parlament.md/f5612589-5a3b-4af5-ba9c-4b28b0df0991>,

³¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2023 Communication on EU Enlargement policy, Brussels, 8.11.2023, disponibil: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_698%20Moldova%20report.pdf, p. 38

decide abrogarea totala sau parțială a unor măsuri.”

Proiectul de lege mai prevede că după expirarea perioadei pentru care a fost declarată starea de urgență, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova va prezenta în plenul Parlamentului un raport care va cuprinde informații despre măsurile adoptate și impactul acestora pentru rezolvarea situației excepționale, evaluarea situației la momentul încetării perioadei pentru care a fost declarată stare de urgență și lista actelor adoptate pentru perioada stării de urgență. În funcție de constatările formulate asupra evoluției situației, Parlamentul va decide asupra prelungirii duratei stării de urgență, precum și asupra extinderii sau restrângerii ariei de acțiune a acestora pe perioada pentru care a fost prelungită.

Chiar și în absența cerinței legale, în 2024, CSE a prezentat în Parlament un Raport privind acțiunile întreprinse pe perioada stării de urgență (22 octombrie 2021 - 30 decembrie 2023)³².

Deși prezentarea raportului CSE în Parlament este binevenită, legislativul ar putea avea un rol mai activ în evaluarea activității organelor competente pe durata stării de urgență. Comisia de la Veneția recomandă parlamentelor să își utilizeze competențele generale de control *post-hoc* de a efectua anchete și investigații, pentru a evalua executarea competențelor de urgență.

Suplimentar, statul ar putea să încurajeze eforturi de monitorizare și evaluare a stării de urgență din partea organizațiilor societății civile specializate pe guvernare prin lege și drepturile omului.

CONTROLUL JUDECĂTORESC

Standardele internaționale sugerează că, pe lângă Parlament, sistemul judiciar joacă un rol crucial în controlul prerogativelor executivului în timpul stărilor de urgență. Acesta ar trebui să aibă competența de a lua decizii privind:

- legalitatea declarării stării de urgență
- revizuirea legalității măsurilor de urgență specifice.

Potrivit Comisiei de la Veneția, controlul judiciar al declarării stării de urgență se poate limita la controlul aspectelor procedurale ale declarării, dar în cazul măsurilor care implică derogări de la drepturile omului, motivele de fond ale stării de urgență trebuie să fie supuse și ele controlului judiciar.

³² Guvernul R. Moldova, raport privind acțiunile întreprinse pe perioada stării de urgență (22 octombrie 2021 – 31 decembrie 2023), disponibil: <https://gov.md/ro/content/raport-privind-actiunile-intreprinse-pe-perioada-starii-de-urgenta-22-octombrie-2021-31>

În ceea ce privește controlul judiciar al actelor autorităților care reglementează situația de urgență, Comisia sugerează că acesta trebuie să fie întotdeauna posibil, fiindcă acestea constituie acte și acțiuni administrative unilaterale tipice. Chiar și în cazul deciziilor executate imediat, trebuie să existe posibilitatea contestării judiciare *ex post*. Acest lucru este mai ales crucial în cazurile în care dispozițiile de urgență atentează asupra drepturilor omului. În aceste cazuri remediile judiciare trebuie mereu să existe. În special, instanța de judecată trebuie să poată evalua dacă măsurile de urgență:

- ✓ corespund criteriilor de legalitate, necesitate și proporționalitate în raport cu situația care a impus instituirea stării de urgență;
- ✓ nu încalcă drepturile de la care nu s-a declarat sau nu este posibilă derogarea.

Controlul judiciar al stării de urgență presupune, implicit, că, pe parcursul stării de urgență, sistemul de justiție trebuie să-și păstreze funcționalitatea, prerogativele, independența și să asigure dreptul la un proces echitabil. Astfel, chiar dacă starea de urgență impune anumite limite în exercitarea puterii judecătorești, aceasta nu poate limita însăși posibilitatea de a contesta/verifica măsurile de urgență. Comisia de la Veneția concluzionează că funcționarea sistemului judiciar nu trebuie restricționată decât atunci când acest lucru este absolut necesar sau când funcționarea sa este imposibilă din punct de vedere factual.

Legea nr. 212 nu include careva prevederi privind controlul judecătoresc al declarării stării de urgență sau a măsurilor întreprinse ca urmare a declarării acesteia. Totuși, dat fiind faptul că starea de urgență se declară prin hotărâre a Parlamentului, aceasta poate fi supusă controlului din partea Curții Constituționale, în ordine generală (lucru care s-a petrecut în repetate rânduri).

Pe de altă parte dispozițiile CSE, adoptate în temeiul stării de urgență pot fi atacate în ordinea contenciosului administrativ. Astfel, articolul 225 din Codul Administrativ („Limitele controlului judecătoresc”) prevede că „actele administrative individuale și normative referitoare la securitatea națională a Republicii Moldova, la exercitarea regimului stării excepționale, la măsurile de urgență luate de autoritățile publice în vederea combaterii calamităților naturale, a incendiilor, a epidemiilor, a epizootiilor și a altor fenomene similare, instanța de judecată poate fi sesizată doar pentru exercitarea controlului următoarelor circumstanțe:

- a) existența situației excepționale la data la care a fost emis actul;
- b) competența autorității publice de a emite actul;
- c) existența interesului public care justifică emiterea actului administrativ;
- d) imposibilitatea efectivă a autorității publice de a emite actul în condiții obișnuite;
- e) proporționalitatea, în conformitate cu art. 29, a măsurilor adoptate prin act administrativ.”

Verificarea proporționalității a fost inclusă³³ printre circumstanțele supuse controlului judecătoresc după Hotărârea Curții Constituționale nr.17 din 23 iunie 2020, prin care aceasta a declarat neconstituțional art.225 alin.(3) din Codul administrativ în partea în care limitează competența

³³ Legea 155/2022 pentru modificarea unor acte normative, disponibil:
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=135221&lang=ro

instanțelor de judecată de a efectua controlul proporționalității măsurilor dispuse de către autoritatea publică.

Astfel, legislația prevede controlul judecătoresc atât al declarării stării de urgență, cât și al măsurilor adoptate de autorități în temeiul acesteia. Cu toate acestea, amplasarea actuală a prevederii în Codul Administrativ, precum și formularea acesteia necesită revizuire.

Se recomandă reglementarea într-un articol separat, și nu în cadrul unui articol dedicat „Limitelor controlului judecătoresc”. De asemenea, obiectul controlului ar trebui să includă criteriul necesității, evaluând dacă măsura adoptată este indispensabilă pentru depășirea situației excepționale, așa cum este descrisă în hotărârea privind declararea stării de urgență. Totodată, terminologia ar trebui armonizată cu cea prevăzută de Legea nr. 212, pentru a asigura coerența și claritatea normelor juridice.

Recomandarea 9

Parlamentul să reglementeze într-un articol aparte în Legea nr. 212 posibilitatea contestării măsurilor aplicate pe durata stării de urgență de către organele competente în ordine de contencios administrativ.

Recomandarea 10

Parlamentul să înlocuiască prevederea de la articolul 225 alin. 3 din Codul Administrativ cu un articol separat dedicat Controlului judecătoresc al măsurilor adoptate în contextul stării de urgență, în care să prevadă ordinea și obiectul controlului judecătoresc (inclusiv verificarea necesității și proporționalității măsurilor).

ROLUL INSTITUȚIILOR NAȚIONALE DIN DOMENIUL DREPTURILOR OMULUI

Potrivit recomandărilor internaționale, controlul parlamentar și cel judiciar trebuie completat și cu monitorizarea din partea instituțiilor naționale de protecție a drepturilor omului (INDO), în special a instituției Ombudsmanului. Potrivit Comisiei de la Veneția prin mandatul lor de a promova și proteja drepturile omului, instituțiile Ombudsmanului pot contribui în mod esențial la semnalarea problemelor legate de drepturile omului în perioadele de urgență și pot ajuta cetățenii afectați de măsurile de urgență.

Un ghid ODIHR privind rolul INDO în situațiile de urgență³⁴ recomandă ca acestea să aibă un rol proactiv nu doar pe durata stării de urgență, dar și în contextul declarării acesteia de către autoritățile statului și după încheierea acesteia.

Astfel, datorită rolului, statutului și structurii lor specifice, în perioadele de urgență publică, INDO pot:

- ✓ Acționa ca punți de legătură între indivizi și stat, prin ridicarea problemelor care îi preocupă pe cetățeni și non-cetățeni în fața autorităților;
- ✓ Acționa ca punți de legătură între societatea civilă și stat, prin crearea de platforme de comunicare dintre societatea civilă și guvern pentru a dezbate măsurile de urgență sau, dacă acest lucru nu este posibil, prin ridicarea problemelor care privesc OSC-urile și prin transmiterea ideilor acestora, atunci când este cazul;
- ✓ Comunica cu Parlamentul și Guvernul în procesul de elaborare a legislației și politicilor și în furnizarea de feedback prompt;
- ✓ Acționa preventiv și protector cu privire la respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale;
- ✓ Asigura protecția împotriva măsurilor discriminatorii;
- ✓ Supraveghea măsurile concrete (sau inacțiunea) din partea executivului și acționa ca observatori privind protecția standardelor statului de drept, ș.a.;

Nici Legea nr. 212, nici cea privind Avocatul Poporului sau cea privind asigurarea egalității nu conțin prevederi în ceea ce privește rolul INDO în cadrul instituțional al stării de urgență. Totuși, Legea nr. 52 din 3.04.2014 privind Avocatul Poporului include garanția mandatului plenipotențiar al Avocatului Poporului pe durata stării de urgență („Declararea stării de urgență, de asediu sau de război pe întreg teritoriul țării sau în unele localități nu suspendă activitatea Avocatului Poporului și nu restrânge atribuțiile lui”)³⁵.

Astfel, pe perioada stării de urgență, INDO ar trebui să continue să exercite atribuțiile pe care le au prin lege în ceea ce privește: examinarea și soluționarea cererilor și plângerilor, prezentarea de propuneri și recomandări față de autorități (inclusiv responsabile de gestionarea stării de urgență, contribuții la perfecționarea legislației, monitorizarea și promovarea respectării drepturilor omului. În contextul stării de urgență, Oficiul Avocatului Poporului ca și subiect cu drept de sesizare a Curții Constituționale dispune de posibilitatea de a solicita verificarea constituționalității declarării stării de urgență.

Totuși, dat fiind potențialul impact al stării de urgențe asupra drepturilor omului, rolul INDO ar trebui să fie consolidat atât la etapa declarării stării de urgență cât și cea a adoptării măsurilor de urgență de către CSE.

³⁴ National Human Rights Institutions in a Public Emergency. A Reference Tool, <https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/465906.pdf>

³⁵ Legea 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141519&lang=ro#, art. 5, alin. 6

În perioada înainte de declararea stării de urgență, INDO ar trebui să se asigure că aceasta este într-adevăr justificată și să verifice felul în care declararea poate avea impact asupra drepturilor omului. În acest scop, o practică bună este ca INDO să fie consultate obligatoriu de către autoritățile împuternicite cu declararea stării de urgență, de exemplu prin emiterea unor avize.

Recomandarea 11

Parlamentul să includă în Legea nr. 212, necesitatea avizului obligatoriu al Avocatului Poporului și al Consiliului pentru Egalitate asupra raportului CSE privind necesitatea declarării stării de urgență și Hotărârea Parlamentului în acest sens.

Totodată, dată fiind experiența ultimilor ani în gestionarea stării de urgență de către CSE și numeroase cazuri în care a fost reclamat limitarea disproporționată a drepturilor omului (interzicerea întrunirilor, retragerea licențelor mass-media, anularea înregistrării candidaților la alegeri) inclusiv prin discriminarea indirectă a diferitor grupuri (măsurile anti pandemice cu efect disproporționat asupra persoanelor vulnerabile), se face necesară și includerea unei abordări bazate pe drepturile omului (ABDO) în adoptarea dispozițiilor Comisiei.

Încadrarea acestei abordări poate fi realizată prin includerea reprezentanților INDO în componența CSE, cu rol de observator. De altfel, o inițiativă în acest sens a fost lansată încă în 2021, vizând atât CSE cât și Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică (CNESP)³⁶.

Recomandarea 12

Guvernul să modifice componența CSE, pentru a include reprezentanții/tale Avocatului Poporului și a Consiliului pentru Egalitate, precum și a unor experți în domeniul drepturilor omului din partea societății civile în componența Comisiei, cel puțin cu statut de observator.

CONTROLUL CIVIC, TRANSPARENȚA ȘI PARTICIPAREA PUBLICĂ

Monitorizarea independentă din partea societății civile și implicarea cetățenilor în procesele decizionale trebuie să complementeze celelalte garanții pentru respectarea statului de drept și a drepturilor omului în perioada stării de urgență.

Rapoartele de monitorizare din partea ONG-urilor specializate pot complementa sau contrazice pe cele oficiale, sporind răspunderea democratică autorităților pentru deciziile luate și spori calitatea

³⁶ CPR, Apel public cu privire la abordarea bazată pe drepturile omului în hotărârile Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică, disponibil: <https://cpr.md/2021/11/22/apel-public-cu-privire-la-abordarea-bazata-pe-drepturile-omului-in-hotararile-cnesp/>

răspunsului statului la situațiile de criză. Astfel de inițiative ar trebui să fie susținute de către stat și partenerii internaționali.

Recomandarea 13

Guvernul să încurajeze și să susțină eforturile de monitorizare a stării de urgență de către organizațiile societății civile. Donatorii internaționali să ofere suport acestor inițiative.

Pentru ca o astfel de monitorizare să fie posibilă, autoritățile trebuie să asigure standarde ridicate de acces la informație atât prin publicarea pro activă a informațiilor cât și eliberarea informațiilor la cerere. Mai mult, dat fiind faptul că informarea cetățenilor este de o importanță crucială în perioadele de urgență, aceste standarde ar trebui să fie sporite și nu reduse, cum s-a întâmplat, de exemplu, în 2021 când prind dispozițiile CSE au fost prelungite termenele de examinare a petițiilor și a solicitărilor de informație³⁷.

Totodată, procesele decizionale legate de starea de urgență trebuie să fie deschise pentru participarea cetățenilor, așa cum o cere Legea nr. 239 privind transparența în procesul decizional³⁸. La moment, legislația nu prevede limitarea dreptului la participare în perioadele de urgență, iar excepțiile de la obligația de a consulta public proiectele de decizii se referă numai la procesele care se referă la informații cu accesibilitate limitată și la ședințele operative. Considerăm că aceste reglementări sunt suficiente, dar trebuie implementate în practică. Suplimentar, autoritățile ar putea examina și posibilitatea includerii în componența CSE, în rol de observatori a reprezentanților societății civile.

Recomandarea 14

Guvernul să asigure respectarea de către CSE a Legii nr. 148 privind accesul la informațiile de interes public, inclusiv în ce privește publicarea pro activă (capitolul 2 din lege) a informațiilor de interes public, și a Legii nr. 239 privind transparența în procesul decizional.

RECOMANDĂRI

Parlamentului Republicii Moldova: -

1. Să ia în considerare introducerea în Constituție a prevederilor care să stabilească temeiurile, efectele și limitele constituționale ale stării de urgență, război și asediu. Ultimele trebuie să conțină prevederi privind controlul parlamentar și cel judiciar al (1) declarării stării de urgență, (2) dispozițiilor adoptate în temeiul stării de urgență.

³⁷ CPR, Articol „Cum autoritățile utilizează starea de urgență pentru a îngreuna accesul la informație și dreptul la petiționare”, disponibil: <https://cpr.md/2021/04/28/cum-autoritatile-utilizeaza-starea-de-urgenta-pentru-a-ingradi-accesul-la-informatie-si-dreptul-la-petiționare/>

³⁸ Legea 239/2008 privind transparența în procesul decizional, disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142655&lang=ro#

2. Să revizuiască definiția stării de urgență la art. 1 din Legea nr. 212, fie să introducă o nouă normă prin care să stabilească clar printre condițiile declarării stării de urgență (1) ca situația excepțională să afecteze întreaga populație de pe teritoriul pentru care se declară starea de urgență și amenință viața organizată, integritatea fizică a populației, independența politică sau integritatea teritorială a statului ori existența sau funcționarea de bază a instituțiilor indispensabile pentru asigurarea și protecția drepturilor omului pe acest teritoriu și (2) nu poate fi gestionată prin instrumentele juridice obișnuite.
3. Să includă un alineat la articolul 19, prin care să stabilească faptul că raportul privind necesitatea declarării stării de urgență, elaborat de CSE, este făcut public, în măsura în care nu conține informații cu caracter limitat.
4. Să instituie limite pentru numărul de prelungiri ale stării de urgență, a unei majorități calificate a voturilor în parlament pentru prelungirile ulterioare și/sau o limită a duratei totale a stării de urgență (cu tot cu prelungiri).
5. Să prevadă aplicabilitatea normelor legii 212 în caz de conflict cu alte legi prin reglementare constituțională, fie prin introducerea unei prevederi speciale în acest sens în Legea nr. 100 cu privire la actele normative.
6. Să reglementeze expres posibilitatea CSE de a deroga prin dispozițiile sale, în perioada stării de urgență, de la legi și alte acte normative în vigoare.
7. Să prevadă expres, că măsurile adoptate de CSE în perioada stării de urgență trebuie să fie necesare pentru depășirea situației ce a condus la declararea stării de urgență și proporționale scopului propus. Totodată, să stabilească domenii de reglementare în care CSE să nu poate veni cu derogări de la lege.
8. Să modifice Legea nr. 212 stabilind că „Parlamentul va supune controlului parlamentar orice măsură aplicată pe durata stării de urgență de către organele competente. Dispozițiile și ordinele prin care se dispun măsurile prevăzute la alin.(I), se comunica fără întârziere Parlamentului, care urmează să se întrunească în ședință și să le examineze în termen de 5 zile. Parlamentul poate decide abrogarea totală sau parțială a unor măsuri.”
9. Să reglementeze într-un articol aparte în Legea nr. 212 posibilitatea contestării măsurilor aplicate pe durata stării de urgență de către organele competente în ordine de contencios administrativ.
10. Să înlocuiască prevederea de la articolul 225 alin. 3 din Codul Administrativ cu un articol separat dedicat Controlului judecătoresc al măsurilor adoptate în contextul stării de urgență, în care să prevadă ordinea și obiectul controlului judecătoresc (inclusiv verificarea necesității și proporționalității măsurilor).
11. Să includă în Legea nr. 212, necesitatea avizului obligatoriu al Avocatului Poporului și al Consiliului pentru Egalitate asupra raportului CSE privind necesitatea declarării stării de urgență și Hotărârea Parlamentului în acest sens.

Guvernului R. Moldova: -

1. Să modifice componența CSE, pentru a include reprezentanții/tale Avocatului Poporului și a Consiliului pentru Egalitate, precum și a unor experți în domeniul drepturilor omului din partea societății civile în componența Comisiei, cu statut de observator.
2. Să încurajeze și să susțină eforturile de monitorizare a stării de urgență de către organizațiile societății civile.

3. Să asigure respectarea de către CSE a Legii nr. 148 privind accesul la informațiile de interes public, inclusiv în ce privește publicarea pro activă (capitolul 2 din lege) a informațiilor de interes public, și a Legii nr. 239 privind transparența în procesul decizional.

Partenerilor de dezvoltare: -

1. Să ofere suport inițiativelor de monitorizare a stării de urgență de către organizațiile societății civile din perspectiva statului de drept și a drepturilor omului.

