

NOTA INFORMATIVĂ
la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative
(gestionarea eficientă a stărilor de urgență)

1. Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului
Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (gestionarea eficientă a stărilor de urgență) a fost elaborat de Ministerul Justiției.
2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite
Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (gestionarea eficientă a stărilor de urgență) a fost elaborat în vederea remedierii carențelor legislative cu privire la gestionarea eficientă a stărilor de urgență și lichidării deficiențelor de aplicare a măsurilor la nivel instituțional pe durata stării de urgență. Totodată, în contextul raționamentelor expuse de către Curtea Constituțională în Hotărârea sa nr. 17 din 23 iunie 2020, dar și a <i>adresei Curții Constituțional nr. PCC-01/47a din 23 iunie 2020</i>¹, reținem că prezentul proiect de lege urmărește reglementarea unui instrument de ordin procedural prin care să se asigure un control parlamentar eficient asupra dispozițiilor emise de către Comisia pentru Situații Excepționale al Republicii Moldova. Cu toate acestea, remarcăm că, autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență au nevoie de reglementarea unor prevederi mai extinse și în același timp previzibile care să cuprindă tot spectrul de acțiuni care pot fi întreprinse pe durata stării de urgență pentru a putea reacționa prompt la diversitatea situațiilor de urgență care pot pune țara în pericol. Astfel, că este necesară corelarea și eficientizarea relațiilor interinstituționale pe perioada stării de urgență în contextul fundamentării unui mecanism funcțional în ceea ce privește aplicarea unitară a prevederilor din <i>Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război</i>. Prin urmare, stabilirea unor limite stricte cu privire la termenele, circumstanțele și domeniul de aplicare a competențelor legate de starea de urgență sunt esențiale. Însă, menționăm că inițierea proiectului de act normativ a fost demarată în anul 2020, când pandemia de COVID-19 și urmările sale au avut un impact socioeconomic considerabil, cu o amplitudine a crizei provocate dificil de gestionat. Astfel că, la 13 august 2020, proiectul actului normativ a fost remis Cancelariei de Stat, fiindu-i atribuit numărul unic 647/MJ/2020 și supus procedurii de avizare cu toate instituțiile interesate în domeniu. Mai mult ca atât, în contextul remanierii guvernamentale, proiectul respectiv a fost supus avizării repetate în data de 30 noiembrie 2021. Cu toate acestea, din cauza depășirii crizei pandemice a decăzut, la acel moment, oportunitatea promovării proiectului, însă pentru a nu crea blocaje la nivel instituțional și managerial pe perioada stărilor de urgențe se atestă necesitatea relansării promovării proiectului respectiv, or la moment încă există un vid legislativ cu privire la gestionarea eficientă a stărilor de urgență și lichidării deficiențelor de

¹ <https://constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=adrese&docid=133>

aplicare a măsurilor la nivel instituțional pe durata stării de urgență.

În acest sens, promovarea cu celeritate a proiectului respectiv se impune în contextul în care prin intermediul acestuia se asigură și o consolidare a modalității de transpunere în legislația internă a *Principiilor de la Siracusa privind dispozițiile de restricție sau de derogare din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice*², principii ce au fost prezentate în detaliu în hotărârea *A. și alții împotriva Regatului Unit* [MC] (nr. [3455/05](#), pct. 109-110, CEDO 2009). Așadar, în contextul dat, proiectul vine să implementeze și recomandarea particulară conținută în *Raportul de extindere al Comisiei Europene privind Republica Moldova din noiembrie 2023*³, care stabilește „**The government should adopt a mechanism for the effective parliamentary scrutiny of decisions issued by the Commission for Emergency Situations, in line with the Siracusa Principles**”. Această recomandare subsecvent a fost consacrată în calitate de acțiune distinctă în cadrul *Planului național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027*, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr. 829/2023* (acțiunea nr. 28 „*Adoptarea unui mecanism de control parlamentar eficient al deciziilor Comisiei pentru Situații Excepționale*” din cadrul Clusterului 1. Valori fundamentale, compartimentul „*Criteriul politic*”).

Astfel, dacă ar fi să abordăm în concret acest aspect particular, prevederile legale existente la moment într-o măsură semnificativă consacră ideile cuprinse în cadrul *Principiilor de la Siracusa*, în mod primar, **art. 54** din *Constituția Republicii Moldova*, care stabilește că

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

Acestea transpun ideile conținute în paragrafele 2, 5, 11, 51, 58, 69 din cadrul *Principiilor de la Siracusa*; dar și **art. 5, 6** din *Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război*⁴, care asigură transpunerea la nivel național

² <https://www.icj.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf>

³ Poate fi accesat la link-ul: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/d8ef3ca9-2191-46e7-b9b8-946363f6db91_en?filename=SWD_2023_698%20Moldova%20report.pdf

⁴ Articolul 5 din lege stabilește „**Articolul 5.** Restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți

(1) Pe durata stării de urgență, de asediu sau de război, în funcție de gravitatea situației ce a determinat instituirea acesteia, poate fi restrâns, dacă este cazul, exercițiul unor drepturi sau libertăți ale cetățenilor în conformitate cu art. 54 din Constituție.

(2) Restrângerea prevăzută la alin. (1) trebuie să fie conformă cu obligațiile care rezultă din tratatele internaționale privind drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și nu poate implica discriminarea unor persoane sau a unor grupuri de persoane exclusiv din considerente de rasă, naționalitate, limbă, religie, sex, convingeri politice sau origine socială.”.

a prevederilor paragrafelor 5-9, 42-45 din cadrul *Principiilor de la Siracusa*.

Suplimentar la aceste prevederi legale deja existente în cadrul normativ intern, prin intermediul prezentului proiect se propune și o soluție legală ce va asigura, în premieră, racordarea legislației naționale relevante la cerința de la **paragraful 55** din cadrul *Principiilor de la Siracusa*, ce stabilește „55. The national constitution and laws governing states of emergency shall provide for prompt and periodic independent review by the legislature of the necessity for derogation measures”. Aceasta se va asigura prin intermediul intervențiilor în cadrul art. 20 din *Legea nr. 212/2004*, care vor stabili pe viitor că:

- Actele Comisiei pentru Situații Excepționale prin care se dispun anumite măsuri din spectrul general prevăzut de lege (**a. modificarea procedurilor de numire, suspendare, concediere, eliberare și încetare a raporturilor de muncă sau de serviciu a conducătorilor și adjuncților conducătorilor autorităților și instituțiilor publice, a întreprinderilor de stat și municipale, precum și cazurile când este permisă demisia lucrătorilor din sectorul public și privat; b. introducerea unor reguli speciale privind admisia, șederea și documentarea străinilor; c. reprofilarea și schimbarea destinației și modului de activitate a instituțiilor publice și private, în funcție de necesitățile cauzate de starea de urgență**), se comunică fără de întârziere Parlamentului, care urmează să se întrunească în ședință și să le aprobe într-un termen de 72 de ore, printr-o Hotărâre a Parlamentului. Dacă actele respective nu sunt prezentate Parlamentului sau dacă Parlamentul nu le aprobă în termenul stabilit, acestea își pierd puterea juridică retroactiv.

- După expirarea perioadei pentru care a fost declarată starea de urgență, președintele Comisiei pentru Situații Excepționale va prezenta în plenul Parlamentului un raport detaliat, care va cuprinde:

a) informația cu privire la activitatea desfășurată și măsurile adoptate de către Comisie;

b) impactul măsurilor adoptate în vederea prevenirii, diminuării și lichidării consecințelor factorilor care au impus declararea stării de urgență;

c) informații cu privire la situația existentă la momentul încetării perioadei pentru care a fost declarată starea de urgență;

d) lista actelor normative adoptate de către Comisie pe parcursul stării de urgență.

În funcție de constatările formulate asupra evoluției situației, Parlamentul va decide, **în cunoștință de cauză**, asupra prelungirii duratei stării de urgență, precum și asupra extinderii sau restrângerii ariei de acțiune a acesteia pe perioada pentru care a fost prelungită.

Articolul 6 din lege stabilește „**Articolul 6.** Angajamentele internaționale

(1) În conformitate cu angajamentele internaționale ale Republicii Moldova care rezultă din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice și din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în cazul declarării stării de urgență, de asediu sau de război, Parlamentul sau Președintele Republicii Moldova informează, în termen de 3 zile, Secretarul General al ONU și Secretarul General al Consiliului Europei asupra restrângerii drepturilor și libertăților cetățenilor, restrângere ce constituie o abatere de la angajamentele care decurg din documentele menționate, precum și asupra volumului și cauzelor acestei abateri.

(2) Parlamentul sau Președintele Republicii Moldova va informa, de asemenea, Secretarul General al ONU și Secretarul General al Consiliului Europei despre ridicarea stării de urgență, de asediu sau de război și despre reluarea aplicării integrale a prevederilor Pactului internațional și ale Convenției europene, menționate la alin.(1).”.

3. Descrierea gradului de compatibilitate pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene
Proiectul de act normativ nu are ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene.
4. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi
Astfel, <i>Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război</i> va suporta mai multe intervenții. În acest sens, se propune noi alte măsuri aplicabile pe durata stării de urgență, ce vor permite acoperirea juridică a mai multor situații cu care se confruntă autoritățile competente, printre care enumerăm cu titlu de exemplu: - instituirea unui regim special de activitate pentru punctele de trecere ale frontierei de stat, - reglementarea admisiei, șederii și documentării străinilor, cu aplicarea și respectarea măsurilor specifice dispuse de către autoritățile competente, - reprofilarea și schimbarea destinației și modului de activitate a instituțiilor publice și private, în funcție de necesitățile cauzate de situația de urgență, etc. De asemenea, se vor introduce aspecte noi, care vor reglementa procedura de exercitare a controlului Parlamentului asupra dispozițiilor și ordinelor prin care se dispun măsurile instituite pe perioada stării de urgență. Prin urmare, Parlamentul va avea la dispoziție 72 de ore pentru a se întruni în ședință și a le aproba. După expirarea perioadei pentru care a fost declarată starea de urgență, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova prezintă în plenul Parlamentului un raport asupra activității desfășurate și măsurilor adoptate, eficienței acestora pentru prevenirea, diminuarea și lichidarea consecințelor factorilor care au impus declararea stării de urgență, precum și asupra situației existente la momentul încetării perioadei pentru care a fost declarată stare de urgență. În funcție de constatările formulate asupra evoluției situației în cadrul raportului, Parlamentul va decide asupra prelungirii duratei stării de urgență, precum și asupra extinderii sau restrângerii ariei de acțiune a acesteia pe perioada pentru care a fost prelungită. O altă prevedere instituită constă în lărgirea atribuțiilor Comisiei pentru Situații Excepționale al Republicii Moldova, creând astfel pârgurile necesare pentru funcționarea eficientă a acestui organ abilitat în gestionarea stărilor de urgență. Totodată, va fi introdus un articol nou care va reglementa atribuțiile Ministerului Apărării pe durata stării de urgență. Prin urmare, Ministerul Apărării va acorda asistență cu resursele umane și materialele disponibile ale structurilor din subordinea sa autorităților publice centrale și locale, autorităților publice responsabile de asigurarea securității naționale și a ordinii constituționale. Articolele 38 și 54 urmează a fi date într-o nouă redacție prevăzând expres situațiile în care Inspectoratul General pentru Situații de Urgență își exercită atribuțiile, atât pe durata stării de asediu cât și pe durata stării de război.

De asemenea, Capitolul VI va fi dat într-o nouă redacție cu titlul „Măsuri specifice în domeniul justiției în perioada stării de urgență, de asediu sau de război”. Capitolul menționat va cuprinde prescripția și termenele, activitatea instanțelor de judecată în cauzele civile, particularitățile procedurilor de executare silită, precum și activitatea organelor de urmărire penală și a instanțelor de judecată în cauzele penale, civile, contravenționale și de contencios administrativ. Prin urmare, pe perioada stării de urgență, de asediu sau de război vor fi prevăzute expres situațiile în care cauzele civile și penale pot fi examinate de către instanța de judecată, precum și cazurile când procedurile de executare silită se suspendă *de jure*.

Cu referire la termenele speciale referitoare la desfășurarea urmăririi penale, instituite prin capitolul VI, menționăm că termenul de bază a fost păstrat intact, iar termenul mai restrâns de 15 zile (pentru cazurile când urgența se justifică prin scopul instituirii stării de urgență, de asediu sau de război și care vizează încălcarea dispozițiilor emise în scopul gestionării stării de urgență, de asediu sau de război) a fost fixat reieșind din faptul că infracțiunile respective au o legătură directă cu starea de urgență, prezintă pericol potențial pentru societate și ordinea publică (pericol care este amplificat prin circumstanțele stării de urgență în care se realizează, când ordinea publică generală este în mod deosebit vulnerabilă și susceptibilă de a fi încălcată) și în plus, cel mai adesea au caracterul unor abateri flagrante, care sunt mai ușor de documentat și probat în instanță.

Totodată, capitolul VI va cuprinde o reglementare privind asigurarea protecției victimelor violenței în familie prin care autoritățile publice centrale, locale și alte organe competente în domeniul prevenirii și combaterii violenței în familie vor identifica unități pentru plasarea agresorilor familiari aflați în izolare, pe durata acțiunii ordinului de restricție de urgență și ordonanței de protecție, în cazul aplicării de către instanța de judecată a măsurii privind obligarea de a părăsi temporar locuința comună ori de a sta departe de locuința victimei. Atragem atenția asupra prevederii conform căreia, în perioada instituirii stării de urgență, de asediu sau de război, se interzice sistarea centrelor/unităților de plasament/asistență pentru victimele violenței în familie. Cu titlu de excepție, a fost reglementată și situația când activitatea centrelor/unităților de plasament/asistență pentru victimele violenței în familie poate fi sistată. Menționăm că, s-a impus necesitatea instituirii acestei prevederi în cazurile de imposibilitate efectivă de desfășurare a activității, și anume situațiile când desfășurarea activității normale a instituțiilor, sănătatea și integritatea corporală a personalului și beneficiarilor instituțiilor respective sunt periclitate de natura factorilor care au dus la declanșarea stării instituite.

Subsecvent, se va interveni în *Legea nr.10/2009 privind supravegherea de stat a sănătății publice*, la articolul 55, alineatul (1), prin adăugarea a trei subpuncte noi, conform cărora Guvernul va decide limitarea temporară sau suspendarea traficului aerian, terestru sau naval de persoane peste frontiera de stat, limitarea temporară sau suspendarea circulației peste frontiera de stat a mărfurilor și bunurilor necesare gestionării eficiente a stării instituite, interzicerea intrării în Republica Moldova a străinilor și apatrizilor, în cadrul Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică.

Legea nr. 271/1994 cu privire la protecția civilă va suferi modificări la

articolul 22 prin adăugarea unui alineat nou care va prevedea că la executarea lucrărilor de salvare și lichidarea efectelor lor, în condițiile situațiilor excepționale, pot fi antrenate structurile din subordinea Ministerului Apărării.

În *Legea nr. 345/2003 cu privire la apărarea națională* se va interveni la articolul 33, prevăzându-se cazurile în care se va autoriza folosirea resurselor umane și materiale disponibile ale unităților militare ale structurilor din subordinea Ministerului Apărării în soluționarea problemelor ce nu țin nemijlocit de apărarea statului. Cu titlu de mențiune, reținem că, în dependență de specificul situațiilor excepționale apărute, autorizarea asistenței cu resurse umane și materiale se realizează fie în baza dispoziției Guvernului, fie în baza dispoziției Comisiei pentru Situații Excepționale al Republicii Moldova, sau în temeiul hotărârii Parlamentului, iar în situații extreme prin decretul Președintelui Republicii Moldova. Totodată, alineatul (2²) va institui o condiționalitate prin care asistența cu resursele umane și materiale disponibile ale structurilor din subordinea Ministerului Apărării, se efectuează doar în cazul insuficienței capacităților de intervenție cu forțele proprii ale autorităților publice competente, astfel doar în cazurile în care acestea nu sunt în măsură să execute misiunea sau nu dispun de forțele și mijloacele necesare.

Adițional, *Legea nr. 104/2020 cu privire la rezervele de stat și de mobilizare* va suferi modificări la articolul 10 și articolul 16. Operarea acestor modificări sunt necesare, întrucât aceasta este o lege specială, care prevede toate modalitățile de eliberare a bunurilor din rezervele de stat și de mobilizare, iar prin prisma acestor intervenții se va asigura aplicarea prevederilor de la articolul 22 alineatul (1) litera a¹) din *Legea nr. 212/2004* în sensul proiectului, prin care Comisia pentru Situații Excepționale al Republicii Moldova va putea dispune eliberarea bunurilor din rezervele de stat și de mobilizare.

5. Fundamentarea economico-financiară

Proiectul nu implică cheltuieli din bugetul de stat.

6. Modul de incorporare a proiectului în sistemul actelor normative în vigoare

Proiectul de lege va necesita modificarea subsecventă a *Hotărârii Guvernului nr.1340/2001 cu privire la Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova*

7. Avizarea și consultarea publică a proiectului

În conformitate cu art. 20 [etapele principale ale legiferării] din *Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative*, a fost publicat, pe pagina web oficială a Ministerului Justiției www.justice.gov.md, la compartimentul *Transparența decizională*, directoriul *Registrul proiectelor de acte normative* [Anunțul privind inițierea procesului de elaborare a prezentului proiect](#) prin care s-a solicitat implicarea tuturor subiecților interesați prin prezentarea propunerilor de rigoare.

Totodată, în scopul respectării prevederilor *Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional*, pe platforma www.particip.gov.md, la fel a fost plasat [anunțul privind inițierea elaborării proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative \(privind gestionarea eficientă a stărilor de urgență\)](#) în vederea

solicitării prezentării propunerilor de rigoare. Mai mult proiectul respectiv a fost plasat pe aceeași platformă spre [consultare publică, avizare și expertizare](#).

În acest sens, proiectul actului normativ nu este o noutate dat fiind faptul că a fost supus mai multor avizări, inclusiv în contextul remanierii guvernamentale.

Secretar de stat

/semnat electronic/

Eduard SERBENCO