



267 nr. 199
20 aprilie 2023

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (nr. 63 din 10.03.2023)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului și ale Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative și menționează următoarele.

I. Constatări generale.

Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați, conform prevederilor art.73 din Constituție și art.47 alin.(1) din Regulamentul Parlamentului.

2. Proiectul de act normativ face parte din categoria legilor organice și în conformitate cu art.66 și art.72 din Constituția Republicii Moldova, acest domeniu este de competența Parlamentului.

3. Potrivit Notei informative, proiectul de lege este elaborat în vederea executării Adresei Curții Constituționale PPC-01/47/a și a Hotărârii Curții Constituționale nr.17 din 23 iunie 2020 privind controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război și a unor prevederi din Hotărârea Parlamentului nr.55/2022.

În Hotărârea menționată, *deși aceasta recunoaște constituționalitatea* articolelor 20 lit. k), 22 alin. (1) lit. i), 24 lit. g) și 25 lit. j) din Legea nr. 212/2004 și a textului „altor acțiuni necesare” de la articolul 2 pct. 12) din Hotărârea Parlamentului nr.55/2020 privind declararea stării de urgență, Curtea a constatat că Legea nr.212/2004 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. Curtea a reținut că 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 (a se vedea § 126 din Hotărâre).

4. Potrivit Notei informative proiectul de lege urmărește „stabilirea unui instrument de ordin procedural prin care să asigure un control parlamentar eficient asupra dispozițiilor emise de către Comisia pentru Situații Excepționale” și prevede modificarea unor acte normative care vor permite acoperirea juridică a mai multor

situații cu care se confruntă autoritățile competente în perioada stării de urgență, printre care:

- instituirea regimului special de activitate a punctelor de trecere a frontierei, reglementarea admisiei, șederii și documentării străinilor;
- reglementarea procedurii privind exercitarea controlului Parlamentului asupra dispozițiilor și ordinelor prin care se dispun măsurile instituite în perioada stării de urgență;
- extinderea atribuțiilor Comisiei pentru Situații Excepționale și stabilirea obligativității pentru aceasta să prezinte în plenul Parlamentului un raport asupra activității desfășurate pentru perioada duratei stării de urgență;
- indicarea expres a situațiilor în care Inspectoratul General pentru Situații de Urgență își exercită atribuțiile pe durata stării de urgență și stării de război;
- stabilirea expres a situațiilor 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 ș.a.

5. Sesizăm necesitatea respectării cerințelor stabilite de art.58 din Regulamentul Parlamentului, potrivit cărora proiectele de acte normative înaintate de deputați se remit Guvernului spre avizare. Art.32 alin.(1) și (3) din Legea nr.100/2017 stabilește că proiectul actului normativ, însoțit de nota informativă, urmează a fi transmis spre avizare autorităților publice responsabile de implementarea prevederilor conținute în proiect, altor instituții interesate, societății civile, care întocmesc și prezintă autorului avizele la proiect. Ținând cont de subiectul abordat în proiect, se consideră necesar a fi prezentate opiniile Ministerului Justiției, Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Apărării și Ministerului Sănătății. Concomitent, proiectul urmează a fi supus consultării publice în modul stabilit de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

6. Reținem că în conformitate cu prevederile art.28¹ din Legea nr.317/1994 cu privire la Curtea Constituțională, obligativitatea de a prezenta Parlamentului proiecte de lege cu privire la modificarea și completarea sau abrogarea actului normativ sau a unor părți ale acestuia declarate neconstituționale, este atribuția Guvernului, urmată de responsabilitatea Parlamentului de a le examina.

II. Observații generale

1. Constatăm, că prezentul proiect de lege nu-și atinge scopul declarat privind executarea Hotărârii 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 instanțelor de judecată de a efectua controlul proporționalității măsurilor dispuse de către autoritatea publică. Astfel, controlul, al cărui realizare o impun dispozițiile art.225 alin.(3) din Codul administrativ pentru instanțele judecătorești în materie de contestații ale măsurilor de urgență, nu este asigurat din partea unei instanțe judecătorești așa cum o cere art.20 din Constituție. Considerăm că, întru executarea deplină a Hotărârii Curții Constituționale, proiectul propus urma să conțină și modificările necesare la art.225 alin.(3) din Codul administrativ.

2. În partea ce ține de modificările aduse Capitolului VI „Măsurile specifice în domeniul justiției în perioada stării de urgență, de asediu sau de război” al Legii

nr.212/2004, prezentul proiect de lege prevede, „în perioada stării de urgență, de asediu sau de război,

termenele de prescripție și de decădere de orice fel nu încep să curgă, iar, dacă au început să curgă, se suspendă pe toată durata stării respective,

termenele de prescripție a răspunderii contravenționale, penale și de executare a sancțiunii contravenționale și penale se suspendă,

termenele de exercitare a căilor de atac în cauzele care se suspendă de drept, aflate în curs la data instituirii stării de urgență, de asediu sau de război se întrerup,

urmărirea penală începută în perioada stării de urgență, de asediu sau de război, trebuie să fie încheiată în termen de cel mult o lună de la data pornirii procesului de urmărire penală,

procesele penale aflate în curs pe rolul instanțelor de judecată, indiferent de etapa de examinare, se suspendă, cu unele excepții,

cauzele civile ce se examinează de instanțele de judecată se suspendă de drept, cu unele excepții”.

Cu titlu de observație generală, ținem să semnalăm asupra riscurilor de neconstituționalitate ale prezentului capitol, deoarece acestea aduc atingere art.20 „Accesul liber la justiție”, articolul 26 – „Dreptul la apărare”, articolul 119 – „Folosirea căilor de atac” din Constituție.

Accesul liber la justiție este un principiu fundamental absolut aplicabil drepturilor și libertăților constituționale, oferind oricărei persoane posibilitatea de a-și apăra drepturile, libertățile și interesele sale legitime prevăzute de Constituție și legislația în vigoare, apelând liber la justiția de drept comun.

Întru garantarea acestui principiu, Constituția Republicii Moldova prevede la art. 20: ” (2) Nici o lege nu poate îngreuna accesul la justiție.”. Or, prin articolul 62 din proiect, se propune suspendarea de drept a tuturor cauzelor civile examinate de instanțe indiferent de cauza ce a stat la baza declarării stării de urgență.

Ținem să punctăm că prescripția răspunderii penale este o cauză de înlăturare a răspunderii penale ca urmare a neexercitării în timp util de către stat, prin organele sale judiciare, a dreptului de a aplica infractorului o pedeapsă, având ca efect stingerea acestui drept și a obligației corelative a infractorului de a suporta aplicarea unei sancțiuni penale. Deși repunerea în termenul de prescripție este un instrument oferit organelor judiciare, necesar îndeplinirii rolului lor și împiedicării tergiversării soluționării procesului penal prin exercitarea cu rea-credință a drepturilor procesuale de către suspect sau inculpat, aceasta nu poate fi convertită într-un instrument care să justifice pasivitatea acestor organe în îndeplinirea obligațiilor lor legale. Astfel, notăm că pasivitatea și incapacitatea organelor de drept de a investiga infracțiunile săvârșite anterior declarării stării de urgență, de asediu sau de război, nu poate justifica o asemenea intervenție legislativă prin adoptarea normelor penale derogatorii.

Întru susținerea celor expuse, menționăm și constatările Curții Constituționale din Hotărârea nr. 14/2014:

53. În sensul art.22 din Constituție în coroborare cu art.10 din Codul penal, neretroactivitatea legii penale vizează orice circumstanță care duce la înrăutățirea situației persoanei, fără a se limita doar la mărimea și categoria pedepsei aplicate, astfel încorporând și instituția prescripției tragerii la răspundere penală.

54. Curtea reține că necesitatea reglementării prescripției tragerii la răspundere penală reiese din chintesența acestei instituții, or, răspunderea penală, ca mijloc de realizare a ordinii de drept prin constrângere, trebuie să intervină cât mai curând după săvârșirea infracțiunii. Justificarea prescripției este strâns legată de rațiunea represiunii penale, care, după trecerea unui interval îndelungat de timp de la săvârșirea infracțiunii, devine inefficientă în raport cu scopul pedepsei penale.

55. La fel, rațiunea reglementării prescripției răspunderii penale o constituie garantarea securității juridice prin fixarea unor termene pentru intentarea acțiunilor penale și prevenirea unor atingeri dreptului la apărare.

75. Curtea reiterează că legislativul păstrează deplina competență pentru a adopta reglementări de natură penală, inclusiv poate modifica prescripția penală, fie în sensul micșorării sau extinderii termenului, fie al eliminării totale a prescripției din legea penală, însă aceste modificări trebuie să fie încorporate în Codul penal, ca unica lege penală, potrivit art.1 din Codul penal al Republicii Moldova, dar nu prin legi derogatorii. La fel, orice modificări legislative nu trebuie să desconsidere principiile sistemului de drept deja statuate de către legiuitorul însuși. Rațiunea legii penale are ca pilon de bază proporționalitatea pedepselor cu gradul prejudiciabil al faptelor comise, independent de circumstanțele comiterii lor.

Accentuăm faptul că, art. 5 din Legea nr. 212/2004 oferă Comisiei pentru Situații Excepționale, în caz de necesitate (și nu automat), posibilitatea de a institui temporar și motivat prin decizia sa anumite restrângeri a drepturilor și libertăților.

Considerăm relevante observațiile expuse în Raportul Comisiei de la Veneția CDL-AD(2020)018 privind impactul crizei Covid-19 asupra democrației, statului de drept și drepturilor fundamentale, în care Comisia a statuat posibilitatea statului de limitare a drepturilor omului este prevăzută în clauze de restricție, care permit statelor să restrângă anumite drepturi ale omului neabsolute pentru a proteja alte drepturi sau interese importante. Limitările sunt supuse testelor de legalitate (prevăzute de lege), de legitimitate (urmărirea unui scop legitim) și de proporționalitate (proporțională cu scopul). Principiul necesității indică faptul că în timpul stării de urgență pot avea loc numai astfel de limitări ale drepturilor omului care sunt necesare pentru a ajuta la depășirea situației excepționale. În același timp, scopul acestor limitări trebuie să constea în esență în depășirea urgenței și revenirea la normalitate. Limitările suplimentare ale drepturilor omului și schimbările de competențe care nu ar fi în niciun fel legate de situația de urgență nu pot fi justificate.

Luând în considerare argumentele expuse, considerăm că proporționalitatea măsurilor propuse prin prezentul proiect de lege în partea ce ține de înfăptuirea justiției în perioada stării de urgență, de asediu sau de război nu este (suficient) asigurată, necesitatea acestor măsuri nu este evaluată într-o manieră obiectivă și nu țin cont de consecințele negative și amploarea efectelor asupra înfăptuirii justiției.

III. Observații de conținut și tehnico-juridice.

La Articolul I din proiect:

- *La punctul 6,*

- Completarea propusă la art.9 alin.(1), prin care se instituie obligativitatea publicării ordinelor și dispozițiilor executorii emise de organele competente în

Monitorul Oficial al Republicii Moldova necesită a fi examinată suplimentar ținând cont de faptul, că noțiunea de „organe competente” cuprinde un spectru larg de autorități/instituții, inclusiv autoritățile publice locale/Comisia pentru situații excepționale a autorității publice locale respective. Astfel, în condițiile stării de urgență, asigurarea executării acestei prevederi poate fi dificilă. În acest context, poate fi examinată opțiunea similară normei prevăzute la art.22 alin.(2) din lege „Dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova se publică pe pagina web oficială a Guvernului” și pentru toate organele competente - „care se publică imediat pe pagina web oficială a organului emitent”. Totodată, doar actele emise de „unele” organe competente să fie publicate, ulterior, în Monitorul Oficial, spre exemplu Dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale. În același timp, aceste norme necesită corelare cu modificarea propusă la art. 63 alin.(2) din proiect.

- *La punctul 9,*

- art.16 alin.(2) lit.a) se va exclude cuvintele „sau de război”, întrucât aceasta se referă doar la ridicarea stării de urgență sau de asediu.
- art.16 alin.(2) lit.b), precum și în tot textul proiectului, cuvântul „teritoriu” se va substitui cu „localități” utilizat la art.1 din Legea 212/2004 la definirea noțiunii de „stare de urgență” sau cu cuvintele „aria de acțiune a stării de urgență” prevăzută la art. 15 din legea prenotată.

- *La punctul 11:*

- Art.20, alin.(1) lit.g) în redacția propusă nu poate fi aplicat agenților economici, care, în perioada stării de urgență, pot avea importanță strategică pentru securitatea statului (spre exemplu proprietățile statului date în concesiune - Aeroportul ș.a.). Or, statul, în perioada stării de urgență, trebuie să dispună de suficiente soluții și instrumente juridice pentru a interveni prompt, urgent, și fără ezitare asupra situațiilor ce pot crea pericole de securitate pentru populație și bunuri, atât aflate în proprietatea statului, cât și în proprietatea agenților economici și a persoanelor fizice.

• Este neclară și redacția propusă pentru art.20, alin.(1) lit.j¹) care se referă exclusiv la „**instituțiile** publice și private”, or, în perioada stării de urgență pot interveni necesități de modificare a profilului, destinației sau a modului de activitate și a unor agenți economici. În acest sens, menționăm că Codul civil al Republicii Moldova la art. 307 alin.(1) prevede că „Instituția publică este persoană juridică de drept public care se constituie în baza unui act emis de autoritatea publică și care este finanțată, integral sau parțial, de la bugetul acesteia din urmă”, iar art.299 alin. (1) stabilește că „Instituția privată este organizația necomercială constituită de către o singură persoană pentru realizarea unor scopuri necomerciale, finanțată parțial sau integral de aceasta. Astfel, modificările propuse la art. 20 lit.g) și lit.j¹) îngustează (restrânge) neargumentat cercul subiecților asupra cărora le poate fi aplicată acțiunea acestor prevederi.

• Prevederile art.20, alin.(2) vor fi examinate suplimentar sub aspectul nelimitării Parlamentului în exercitarea funcției de control parlamentar. Curtea Constituțională prin Hotărârea nr.17/2020, 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. Curtea a reținut că 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 (a se vedea § 126 din Hotărâre). Având în vedere faptul că Constituția nu-i impune legislatorului să reglementeze acest mecanism după un anumit model, Parlamentul trebuie să aibă posibilitatea de a efectua, din oficiu, controlul parlamentar al tuturor dispozițiilor și ordinelor prin care se dispun măsurile instituite pe perioada stării de urgență. Prezentul proiect de lege neargumentat limitează Parlamentul în a supune controlului parlamentar doar dispozițiile și ordinele organelor competente prin care se dispun măsurile prevăzute la alin. (1) lit. g), i¹) și j¹). În comparație cu alte măsuri expuse în cuprinsul art.20, considerăm că cele prevăzute la alin. (1) lit. g), i¹) și j¹) nu prezintă un grad prejudiciabil mai sporit care ar presupune un control mai riguros din partea legislativului. În contextul existenței unei situații de urgență, Parlamentul urmează să dispună de suficiente mecanisme care să protejeze, în mod adecvat și cu prioritate, drepturile omului.

În contextual dat, se propune următoarea redacție a art.20, alin.(2) „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.(1), se comunică 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 aplicate de către organele competente.”

- Luând în considerare propunerea sus menționată, întru argumentarea acesteia, considerăm nejustificată opțiunea de a institui norme potrivit cărora dispozițiile și ordinele prin care se dispun măsurile aplicabile pe durata stării de urgență abrogate de Parlament „își pierd puterea juridică retroactiv”. Considerăm că astfel de reglementări pot genera probleme de aplicabilitate, ori, ar putea exista situații când dispoziția/ordinul a produs deja efecte juridice și repunerea în drepturi nu va fi posibilă.

- Se consideră necesară și o precizare și cu referire la categoria actului normativ prin care Parlamentul va abroga actele emise de către organele competente.

- Art.20 alin.(3) care prevede că Comisia pentru Situații Excepționale, după expirarea perioadei pentru care a fost declarată starea de urgență prezintă în plenum Parlamentului un raport, urmează să fie examinat suplimentar prin prisma art.17 și art. 19 din lege care stabilește că Comisia pentru Situații Excepționale prezintă raport Guvernului, iar Guvernul, în persoana Prim-ministrului solicită Parlamentului declararea și respectiv, prelungirea stării de urgență. Astfel, alin.(3) se propune în următoarea redacție „Cu 3 zile înainte de expirarea perioadei pentru care a fost declarată starea de urgență, Comisia pentru Situații Excepționale prezintă un raport Guvernului și Parlamentului”.

- *La punctul 12,*

- pentru un spor de claritate a normei stabilite la art.21 alin.(2), considerăm judicios ca Comisia pentru Situații Excepționale să dispună de atribuții de „**planificare, organizare și coordonare activităților de aplicare a măsurilor de rigoare necesare**” în cazul declarării stării de urgență în baza art.1 lit.b) din lege, (similar normei prevăzute de alin.(1) art.21), iar **coordonarea îndeplinirii** acestor măsuri să revină Ministerului Afacerilor Interne și Serviciului de Informații și Securitate.

- *La punctul 13,*

- Art.22, alin.(1), lit. a¹) urmează să fie reexaminată prin prisma art.10 și art.16 din Legea 104/2020 care stabilește că eliberarea bunurilor din rezervele de stat și de mobilizare se eliberează în baza deciziilor Comisiei pentru Situații Excepționale sau ale Prim-ministrului, cu elaborarea și prezentarea spre aprobare a hotărârii de Guvern corespunzătoare.

- Art.22 alin.(2) prevede substituirea cuvântului „cetățeni” cu cuvintele „cultele religioase și persoanele fizice și juridice private”. Întrucât art.3 din Legea nr.125/2007 privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie definește noțiunea de „cult religios” drept „structură religioasă, cu statut de persoană juridică...”, considerăm că cuvintele „cultele religioase” urmează să fie excluse din modificarea propusă, deoarece aceste se cuprind în noțiunea de „persoane juridice”. Concomitent, se va examina oportunitatea aplicabilității alin.(2) al art.22 asupra „instituțiilor private” și a tuturor „persoanelor juridice de drept public”. Se propune următoarea redacție a modificării alin. (2) art.22 „sintagma, „precum și pentru cetățeni” se substituie cu sintagma „și private, persoanelor fizice, persoanelor juridice de drept public și persoanelor juridice de drept privat.”

- *La punctul 16,*

- Art.25¹ alin.(3) lit.b) se va examina suplimentar prevederea privind atribuția Ministerului Apărării de a „acordă asistență cu resurse umane” autorităților publice responsabile de asigurarea securității naționale și a ordinii constituționale (Ministerul Afacerilor Interne și Serviciul de Informații și Securitate). Prezenta atribuție poate fi interpretată abuziv, în sensul acordării posibilității armatei naționale de a utiliza efectivul de personal în timpul destabilizării ordinii publice. Se va ține cont de faptul că Republica Moldova nu permite folosirea Forțelor Armate în scopul limitării drepturilor omului, drepturilor civile și politice ale cetățenilor și represiunii cetățenilor, ori prezenta normă lasă loc de interpretări în partea ce ține de posibilitatea de aplicare a armelor din dotare împotriva cetățenilor Republicii Moldova. Menționăm, că Legea 345/2003 cu privire la apărarea națională, la art.32 alin.(2) stabilește că „Misiunea principală a Armatei Naționale constă în asigurarea apărării naționale prin prevenirea, contracararea și anihilarea amenințărilor și agresiunilor cu **caracter militar îndreptate împotriva țării.**”

În același timp, modificările propuse prin Articolul IV din proiect la Legea nr. 345/2003 la art.33 alin.(2) lit.c) urmează să fie aduse în concordanță cu art.87 din Constituția Republicii Moldova care nu prevede noțiunea de „situații extreme” în atribuțiile constituționale în domeniul apărării ale Președintelui Republicii Moldova. Astfel, cuvintele „iar în situații extreme” de la art.33, alin. (2) lit.c) se vor substitui cu cuvintele „în cazurile stabilite de art.87 din Constituția Republicii Moldova, prin decretul Președintelui Republicii Moldova”.

- *La punctul 17,*

- La art.26, propunerea referitoare la introducerea noțiunii de „persoane juridice private” nu se susține, având drept argument faptul că acestea se cuprind în noțiunea de „agent economic”.

- *La punctul 18,*

• în titlul art.27 și la alin.(3), precum și la art.51 lit.d) se propune substituirea cuvântului „cetățenilor” cu cuvintele „persoanelor fizice”, iar la art.5 alin.(1) cuvântul „cetățenilor” se substituie cu cuvântul „persoanelor”. În acest sens, considerăm că este necesară o abordare unică a termenelor în tot textul legii. În același timp, modificarea propusă la alin.(3) prin substituirea cuvântului „cetățenilor” cu cuvintele „persoanelor fizice”, poate genera unele riscuri de aplicabilitate. Termenul de „persoanelor fizice”, cuprinde un spectru mai larg de persoane, cum ar fi apatrizii, cetățenii străini, persoane din sistemul de azil. ș.a., acestea sunt supuși unor reglementări speciale (convenții internaționale în domeniu, Legea 200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova, Legea 270/2008 privind azilul în Republica Moldova ș.a.). Considerăm, că sub acest aspect urmează să fie examinate toate situațiile similare din prezentul proiect. De asemenea, este neclară și procedura de asigurare a „chemării persoanelor” pentru situațiile date și ce entitate va realiza această activitate.

- *La punctul 24,*

• în norma prevăzută la lit.f), alin. (3) Articolul 65, se va utiliza noțiunea „securității statului” pentru fi în concordanță cu noțiunea prevăzută de Legea securității statului nr.618/1995.

Se va reexamina pertinenta promovării, în varianta propusă, a modificărilor ce se conțin în cuprinsul Capitolului VI al Legii nr.212/2004, ori asigurarea unui act de justiție eficient și accesibil reprezintă o așteptare legitimă a cetățenilor unei societăți întemeiate pe respectul normei de drept. Funcționarea eficientă a sistemului judiciar, dar și securitatea juridică influențează în mod direct dezvoltarea statului de drept, iar un sistem de justiție funcțional garantează faptul că cetățenii și mediul de afaceri pot beneficia de drepturile lor constituționale.

În concluzie, relevăm că proiectul de lege urmează a fi revizuit prin prisma celor expuse. Menționăm, că avizul (constatări, observații) nu are în vedere elementele de oportunitate ale soluțiilor juridice prevăzute de proiectul de act normativ, dar se referă strict la conformitatea acestora cu cadrul normativ în vigoare.

Oportunitatea examinării în ședință plenară ține de competența exclusivă a Parlamentului.


Ion CREANGĂ
Șef Direcție generală