

OPINIE REFERITOARE LA PROIECTUL DE COD CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI FUNCTIUNAREA PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA (REFERITOR LA PROCEDURA DECLARĂRII STĂRII DE URGENȚĂ, DE ASEDIU SAU DE RĂZBOI, CAPITOLUL V)

REPUBLICA MOLDOVA

Prezentul aviz a beneficiat de contribuțiile **Dr. Alan Greene**, lector în drept constituțional și drepturile omului, Birmingham Law School, Marea Britanie, și **dna Tamara Otiashvili**, expert juridic principal în drepturile omului și guvernare democratică.

Pe baza unei traduceri neoficiale în limba engleză a Proiectului de cod, comandată de Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (ODIHR).



Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului

Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Varșovia
Birou: +48 22 520 06 00
www.legislationline.org

REZUMATUL ȘI RECOMANDĂRILE CHEIE

Luându-se în considerare riscul inerent de abuz asociat stărilor de urgență sau altor regimuri similare - care, de obicei, concentrează puterea în executiv - sunt esențiale garanțiile juridice și instituționale solide pentru a se asigura că situațiile de urgență sau crizele nu sunt utilizate în mod abuziv pentru a submina statul de drept sau a suprima drepturile omului. În acest context, parlamentele joacă un rol crucial în supraveghere, nu numai în ceea ce privește evaluarea continuă a necesității și justificării declarării și apoi menținerii stării de urgență sau a altor regimuri similare, ci și în ceea ce privește controlul și revizuirea măsurilor de urgență introduse de executiv pentru a se asigura că acestea sunt strict justificate, proporționale și că sunt atenuate sau încetate de îndată ce situația o permite. În cele din urmă, Parlamentul ar trebui, de asemenea, să exercite un control post-emergență pentru a evalua utilizarea funcțiilor aplicabile în timp de stare de urgență, pentru a evalua legile și alte măsuri adoptate în timpul stărilor de urgență sau al altor regimuri similare și pentru a preveni orice erodare durabilă a normelor democratice.

Legislația internațională privind drepturile omului rămâne aplicabilă chiar și în perioadele de conflicte armate internaționale sau interne și cu atât mai mult în timpul altor tipuri de situații de urgență, sub rezerva numai a clauzelor de derogare sau restricție cuprinse în tratatele internaționale privind drepturile omului și în angajamentele asumate față de OSCE. Sunt permise derogări limitate de la anumite obligații privind drepturile omului sau suspendarea acestora în timpul urgențelor publice care amenință viața unei națiuni, cu respectarea principiilor legalității, proporționalității, demnității umane, statului de drept și echilibrului puterilor.

Capitolul V din Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului (Proiectul de cod) prevede un cadru care reglementează procedura de declarare, prelungire sau ridicare a stării de urgență, de asediu sau de război în Republica Moldova. Acesta stabilește etapele procedurale pentru declararea unor astfel de stări de urgență, punând accentul pe un anumit grad de control parlamentar, dezbatere deschisă, respectarea obligațiilor internaționale și interzicerea unor măsuri precum restricționarea dreptului la viață sau a accesului la justiție. Unele dispoziții restricționează măsurile de urgență prin supunerea acestora controlului parlamentar în vederea revizuirii necesității sau încetării lor. În conformitate cu obligațiile internaționale, Proiectul de cod solicită statului să notifice anumite organe internaționale și să raporteze cu privire la măsurile de urgență, protejând în același timp stabilitatea constituțională prin interzicerea revizuirii constituționale în perioade de criză.

În același timp, capitolul V și Proiectul de cod ar putea fi îmbunătățite prin aprofundarea normelor cu referire la mai multe domenii, pentru a introduce garanții care să prevină abuzul sau utilizarea abuzivă a regimurilor de urgență, consolidând în același timp controlul parlamentar în momentul declarării stării de urgență, pe tot parcursul perioadei și *ex post facto*. Este necesar să se asigure o mai mare specificitate în ceea ce privește criteriile și pragurile de definire a circumstanțelor excepționale pentru declararea stărilor de urgență și utilizarea procedurilor de urgență. În plus, Proiectul de cod ar trebui să introducă reglementări mai detaliate privind continuitatea funcționării Parlamentului, precum și procedurile parlamentare de luare a deciziilor - inclusiv în ceea ce privește componența

parlamentului, utilizarea procedurilor virtuale sau hibride, normele privind stabilirea ordinii de zi și procedurile de dezbatere care trebuie adaptate la starea de urgență.

Mecanismele parlamentare de supraveghere a declarării, prelungirii și încetării stării de urgență și a altor regimuri de urgență, precum și a aplicării puterilor de urgență, ar trebui consolidate - asigurând în același timp participarea efectivă a opoziției la aceste mecanisme de supraveghere, cu scopul de a obține un consens larg. În special, anumite mecanisme ar trebui concepute pentru a atenua riscurile, nevoile și vulnerabilitățile specifice în timpul stărilor de urgență sau al altor regimuri similare și respectând drepturile tuturor, inclusiv ale grupurilor vulnerabile, cum ar fi femeile, persoanele cu dizabilități, persoanele în vârstă, persoanele cu venituri mici sau fără adăpost, persoanele aflate în detenție și în instituții, emigranții, victimele traficului de persoane, solicitanții de azil, persoanele strămutate și refugiații, copiii și tinerii, minoritățile, persoanele LGBTI, care pot fi afectate în mod diferit de măsurile de urgență.

Derogările de la obligațiile privind drepturile omului trebuie să respecte cu strictețe garanțiile de necesitate și proporționalitate prevăzute la articolul 4 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP) și la articolul 15 din Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO), atât cu referirea la supravegherea la nivel național, cât și internațional. Aceste măsuri ar trebui să acorde prioritate restabilirii normalității fără a încălca dreptul sau normele umanitare internaționale, asigurând respectarea drepturilor omului și menținerea statului de drept chiar și în timpul crizelor.

Mai precis, și suplimentar celor menționate mai sus, ODIHR face următoarele recomandări privind modul în care Proiectul de cod ar putea fi îmbunătățit în continuare:

A. Cu privire la declararea stării de urgență, de asediu sau de război:

1. Să se solicite în mod explicit Parlamentului să confirme o declarație prezidențială de război în temeiul articolului 87 alineatul (3) din Constituție într-un termen definit pentru ca aceasta să rămână în vigoare dincolo de o anumită perioadă inițială (scurtă); (par. 33)
2. Includerea unei cerințe explicite privind cvorumul pentru adoptarea unei decizii de declarare a unei stări de urgență sau, alternativ, reglementarea unui prag mai ridicat pentru ca legislativul să adopte o astfel de decizie, deși se recunoaște că această măsură poate necesita o modificare a Constituției; (par. 35)
3. Să se elaboreze, în articolul 138 din Proiectul de cod, elementele care trebuie examinate de către comisie pentru a evalua dacă este atins pragul de amenințare-severitate pentru a justifica declararea stării de urgență - solicitând în mod explicit ca urgența să fie reală sau iminentă, temporară și excepțională, să amenințe viața națiunii, să afecteze întreaga populație și să constituie o amenințare la adresa organizării comunității, necesitând în același timp măsuri care nu sunt permise în conformitate cu standardele constituționale standard, aplicându-se testul "strictei necesități"; (par. 40)
4. Să se completeze articolul 138 sau alte secțiuni relevante ale Proiectului de cod pentru a detalia elementele care ar trebui examinate și evaluate în raportul prezentat Parlamentului pentru a fundamenta decizia de declarare a stării de urgență, inclusiv o justificare a rezultatului evaluării și a cursului

de acțiune urmărit - pentru a aborda situația printr-o declarație de urgență, o derogare de la unul sau mai multe tratate, sau pentru a adopta o legislație nouă sau a adapta legislația existentă – urmărindu-se, în același timp, ori de câte ori este posibil, obiectivul ca comisia competentă să se angajeze în consultări prompte cu organizațiile societății civile, cu instituția națională pentru drepturile omului și, după caz, să ia în considerare consultarea organelor internaționale de experți relevante; (par. 41)

5. Să se specifice în Proiectul de cod durata maximă pentru perioada inițială a oricărei stări de urgență declarate de Parlament sau să se facă referiri la dispozițiile Legii organice 212/2004, precum și să se indice durata maximă a eventualelor prelungiri ulterioare ale oricărei stări de urgență; (par. 49)
6. Să se specifice majoritatea necesară și cerința de cvorum pentru prelungirile ulterioare ale stării de urgență, luându-se în considerare, în același timp, posibilitatea introducerii măsurii de creștere a pragului de vot pentru prelungirile ulterioare; în plus, ar trebui să se solicite o justificare separată pentru fiecare prelungire; (par. 51)
7. Să se precizeze că informațiile destinate publicului cu privire la declararea unei stări de urgență și la măsurile de urgență trebuie să fie accesibile persoanelor fizice, inclusiv celor cu dizabilități; (par. 54)
8. Completarea articolului 140 alineatul (6) din Proiectul de cod pentru a solicita ca Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului să fie informat cu privire la decizia de a declara (și de a ridica) o stare de urgență și cu privire la eventualele derogări de la obligațiile internaționale ale statului în domeniul drepturilor omului; (par. 55)

B. În ceea ce privește luarea deciziilor în cadrul Parlamentului și continuitatea operațiunilor în timpul stării de urgență, de asediu sau război:

1. Atunci când este declarată o stare de urgență, să se solicite legislativului să se întrunească în mod automat sau să se întrunească fără convocare oficială din partea executivului sau să rămână în sesiune pe toată durata regimului de urgență, introducând în același timp posibilitatea de a ține sesiunea parlamentară într-o locație diferită, inclusiv la distanță (ca un caz excepțional în care reuniunile fizice nu sunt fezabile), și să se prevadă procedura aferentă pentru votul online; (par. 60)
2. Să se completeze Proiectul de cod pentru a preciza modalitățile de luare a deciziilor în timpul stării de urgență, de asediu sau de război, luându-se în considerare mecanismele și procedurile specifice pentru ca Parlamentul să continue să funcționeze eficient în astfel de perioade, inclusiv în ceea ce privește utilizarea procedurilor virtuale/la distanță sau hibride, votul online, precum și eventualele norme diferite referitoare la stabilirea ordinii de zi și la procedurile de dezbatere, inclusiv în ceea ce privește cvorumurile, sau cel puțin să se ofere deputaților posibilitatea de a modifica procedurile standard prevăzute în regulamentul de procedură al Parlamentului; (par. 60)
3. Să se solicite Parlamentului să elaboreze și să adopte planuri de continuitate a activității pentru a se asigura că Parlamentul este capabil, din punct de vedere practic, să continue să funcționeze în orice circumstanțe; (par. 61)

C. În ceea ce privește supravegherea parlamentară în timpul și după încetarea stării de urgență, asediu sau război:

1. Să se reglementeze în mod specific că stările de urgență vor rămâne aplicabile doar când sunt strict necesare și proporționale, solicitându-se în același timp o evaluare a faptului dacă mecanismele și legislația obișnuite ar putea fi utilizate în timp pentru a aborda sau recupera situația de urgență, în mod preferențial aplicării măsurilor de urgență, înainte de a se pronunța/decide cu privire la o prelungire; (par. 63)
 2. Să se ia în considerare posibilitatea de a solicita, de îndată ce este declarată o stare de urgență, înființarea unei comisii parlamentare ad-hoc de supraveghere în cadrul legislativului, însărcinată cu examinarea periodică a utilizării puterilor de urgență de către executiv pe întreaga durată a stării de urgență, asigurându-se în același timp că este dotată cu suficiente resurse și capacități umane și financiare pentru a îndeplini astfel de funcții, dispunând în același timp și de mijloacele juridice pentru a declanșa anumite răspunsuri în timp util din partea executivului, împreună cu consecințe adecvate în caz de nerespectare; (par. 64)
 3. Să ia în considerare includerea în Proiectul de cod a unei mențiuni specifice privind controlul parlamentar asupra posibilului impact discriminatoriu al măsurilor de urgență asupra anumitor persoane sau grupuri, inclusiv femeile, persoanele cu dizabilități, persoanele în etate, persoanele fără adăpost, persoanele aflate în detenție și în instituții, persoanele în context de migrație, victimele traficului de persoane, solicitanții de azil, persoanele strămutate și refugiații, copiii și tinerii, minoritățile, persoanele LGBTI, desemnând în același timp organul care ar trebui să fie responsabil și modalitățile unui astfel de control; (par. 66)
 4. După ridicarea stării de urgență, să solicite o revizuire și o evaluare ex-post cuprinzătoare, la inițiativa Parlamentului, care să analizeze nu numai utilizarea puterilor de urgență de către guvern și examinarea acestor puteri de către Parlament în timpul stării de urgență, ci și modul în care regimul juridic național a fost pregătit pentru măsurile impuse de declararea stării de urgență, în vederea maximizării gradului de pregătire și a cadrului juridic pentru crizele/urgențele viitoare; (par. 68)
- D. Completarea listei de drepturi absolute și nederogabile prevăzute la articolul 140 alineatul (4) din Proiectul de cod prin interzicerea, în timpul stării de urgență, a privării *arbitrare* de libertate și a oricărei limitări a dreptului aferent al oricărei persoane private de libertate de a sesiza instanțele pentru a contesta legalitatea detenției; a genocidului, a crimelor de război și a crimelor împotriva umanității; a discriminării exclusiv pe motive de "rasă, culoare, sex, limbă, religie sau origine socială", a oricărei limitări sau excepții de la principiul nereturnării; (par. 72) și
- E. Reglementarea în Proiectul de cod a procesului prin care Parlamentul ia decizia de a organiza sau de a amâna alegerile în temeiul unei stări de urgență, inclusiv termenele specifice, criteriile și cerințele pentru consultarea publică și a experților, prevăzând, în același timp, termenele specifice pentru reprogramarea și desfășurarea alegerilor după încetarea unei astfel de stări de urgență. (par. 81)

Aceste recomandări, precum și recomandările suplimentare, sunt incluse în textul prezentei opinii, evidențiate cu caractere aldine.

Ca parte a mandatului său de a asista statele participante la OSCE în punerea în aplicare a angajamentelor lor privind dimensiunea umană a OSCE, Biroul OSCE/ODIHR examinează, la cerere, proiectele de legi și legile existente pentru a evalua conformitatea acestora cu standardele internaționale privind drepturile omului și cu angajamentele OSCE și oferă recomandări concrete pentru îmbunătățire.

CONȚINUT

I. INTRODUCERE.....	7
II. DOMENIUL DE APLICARE AL OPINIEI	7
III. ANALIZA JURIDICĂ ȘI RECOMANDĂRILE.....	8
1. Standardele internaționale relevante privind drepturile omului și angajamentele OSCE privind dimensiunea umană	8
2. Contextul și observațiile generale	12
3. Declararea stării de urgență, de asediu sau de război de către legislativ.....	14
3.1. Procedura declarării stării de urgență, de asediu sau de război.....	15
3.2. Motivele și cerințele pentru declararea stării de urgență, de asediu sau de război	17
3.3. Termenele pentru starea de urgență, asediu sau război	20
3.4. Publicitatea, transparența și informarea comunității internaționale.....	22
4. Procesul decizional și continuitatea funcționării Parlamentului în timpul unei stări de urgență.....	24
5. Supravegherea parlamentară în timpul și după declararea stării de urgență	26
5.1. Supravegherea necesității continue de menținere a stării de urgență și a necesității și proporționalității măsurilor de urgență adoptate de executiv..	26
5.2. Supravegherea specifică a potențialului impact discriminatoriu al stării de urgență	27
5.3. Supravegherea post-emergență	28
6. Efectul asupra drepturilor fundamentale	29
6.1. Drepturile nederogabile și absolute	29
6.2. Interzicerea dizolvării parlamentului și impactul asupra alegerilor	32
7. Supravegherea judiciară.....	35
8. Procedura de adoptare a Proiectului de cod.....	36

ANEXĂ: Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova, capitolul V privind Procedura declarării stării de urgență, de asediu sau de război (din aprilie 2024)

I. INTRODUCERE

1. În septembrie 2024, șeful Comisiei juridice, numiri și imunități a Parlamentului Republicii Moldova a solicitat Biroului ODIHR să revizuiască Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova (denumit în continuare "Proiectul de cod").
2. Pe 26 septembrie 2024, Biroul ODIHR a răspuns la această solicitare, confirmând disponibilitatea Biroului de a evalua conformitatea Proiectului de cod cu standardele internaționale privind drepturile omului și cu angajamentele OSCE privind dimensiunea umană. Având în vedere domeniul larg de aplicare al Proiectului de cod, Biroul ODIHR a informat, de asemenea, că vor fi pregătite mai multe opinii juridice privind diferitele componente ale Proiectului de cod.¹ Aceste analize juridice ar trebui citite împreună cu cele două opinii ale ODIHR cu privire la Proiectul de lege cu privire la statutul, conduita și etica deputatului în Parlamentul Republicii Moldova, publicate în anul 2024.²
3. Prezenta opinie a fost elaborată ca răspuns la solicitarea menționată mai sus. Biroul ODIHR a efectuat această evaluare în cadrul mandatului său general de a asista statele participante la OSCE în punerea în aplicare a angajamentelor lor privind dimensiunea umană a OSCE.³

II. DOMENIUL DE APLICARE AL OPINIEI

4. Domeniul de aplicare al prezentei opinii cuprinde doar capitolul V - Procedura declarării stării de urgență, de asediu sau de război din Proiectul de cod (și anume, articolele 137-141) și dispozițiile relevante ale Constituției Republicii Moldova care reglementează stările de urgență. Astfel limitată, opinia nu constituie o revizuire completă și cuprinzătoare a întregului cadru juridic care reglementează stările de urgență în Republica Moldova.
5. Opinia ridică problemele-cheie și indică domeniile de preocupare. Din motive de concizie, aceasta se concentrează preponderent asupra acelor dispoziții care necesită modificări sau îmbunătățiri, și nu asupra aspectelor pozitive ale Proiectului de cod. Analiza juridică care urmează se bazează pe standardele, normele și recomandările internaționale și regionale privind drepturile omului și statul de drept, precum și pe angajamentele relevante ale OSCE privind dimensiunea umană. Opinia evidențiază, de asemenea, după caz, bunele practici din alte state participante la OSCE și nu numai în acest domeniu. Atunci când se referă la bunele practici comparative, Biroul ODIHR nu pledează pentru niciun model specific; orice exemplu de țară ar trebui evaluat cu

1 Aceste analize juridice se axează pe procedura legislativă (capitolul III), procedura de revizuire a Constituției (capitolul IV), procedura declarării stării de urgență, de asediu sau de război (capitolul V), raporturile interinstituționale cu alte puteri (capitolele VI-IX și XI-XII din Proiectul de cod), controlul parlamentar (titlul III din Proiectul de cod), rolul reprezentativ al parlamentului și cooperarea cu societatea civilă (capitolul X) și/sau o combinație a acestora și a altor aspecte, după cum se consideră adecvat. Acestea sunt disponibile la baza de date a ODIHR privind analizele juridice și legislația ([LegislationOnline](#)), în special cu privire la [Republica Moldova](#).

2 A se vedea ODIHR, [Opinia privind anumite prevederi ale proiectului de lege privind statutul, conduita și etica deputatului din Parlamentul Republicii Moldova](#) (26 martie 2024), în *engleză* și în *română*; și [Opinia privind anumite prevederi ale proiectului de lege privind statutul, conduita și etica deputatului din Parlamentul Republicii Moldova](#) (11 decembrie 2024), în *engleză* și în *română*.

3 A se vedea, în special, angajamentele specifice ale OSCE privind dimensiunea umană referitoare la stările de urgență, inclusiv [Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE](#) (1990), alin. 16.3 și 25; și [Documentul Reuniunii de la Moscova a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE](#) (Moscova, 10 septembrie-4 octombrie 1991), (Documentul OSCE de la Moscova din 1991), par. 28.

prudență, deoarece nu poate fi în mod necesar reprodus într-o altă țară și ar trebui întotdeauna luat în considerare în lumina cadrului instituțional și juridic național mai larg, precum și a sistemului juridic, contextului social și culturii politice ale țării.

6. În plus, în conformitate cu *Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor*⁴ (denumită în continuare "CEDAW") și cu *Planul de acțiune al OSCE din 2004 pentru promovarea egalității de gen*⁵ și cu angajamentele de a integra egalitatea de gen în activitățile, programele și proiectele OSCE, prezenta opinie integrează, după caz, o perspectivă de gen și diversitate.
7. Prezenta opinie se bazează pe o traducere neoficială în limba engleză a Proiectului de cod, care este atașată la prezentul document ca anexă. Pot apărea erori de traducere. În cazul în care opinia este tradusă în altă limbă, versiunea în limba engleză va prevala în caz de discrepanțe.
8. Luând în considerare cele de mai sus, Biroul ODIHR ar dori să sublinieze că prezenta opinie nu împiedică ODIHR să formuleze în viitor recomandări sau comentarii scrise sau orale suplimentare cu privire la subiectele respective în Moldova.

III. ANALIZA JURIDICĂ ȘI RECOMANDĂRILE

1. STANDARDELE INTERNAȚIONALE RELEVANTE PRIVIND DREPTURILE OMULUI ȘI ANGAJAMENTELE OSCE PRIVIND DIMENSIUNEA UMANĂ

9. Orice țară se poate confrunta cu situații de urgență generate de dezastre naturale, epidemii, atacuri teroriste, conflicte armate sau alte evenimente catastrofale. În sistemele democratice, răspunsul la astfel de situații de urgență poate fi o provocare, deoarece drepturile garantate prin constituție și mecanismele instituționale de control și echilibru pot încetini procesul decizional și pot împiedica luarea unor măsuri rapide și eficiente. Din acest motiv, majoritatea statelor includ dispoziții de urgență în constituția lor. Aceste stări de urgență împuternicesc temporar executivul să restricționeze sau să suspende anumite drepturi, să lase deoparte unele mecanisme instituționale de control și echilibru și să concentreze procesul decizional pentru a permite reacții rapide și eficiente la crize și pentru a restabili normalitatea.⁶
10. Cu toate acestea, având în vedere riscul inherent de abuz asociat stărilor de urgență sau altor regimuri similare - care, de obicei, concentrează puterea în cadrul executivului - sunt esențiale garanții juridice și instituționale solide pentru a se asigura că situațiile de urgență sau crizele nu sunt utilizate în mod abuziv pentru a submina statul de drept sau a suprima drepturile omului, sau pentru a consolida puterea dincolo de durata crizei. Acestea includ definiții clare ale situațiilor de urgență care justifică măsuri excepționale, limitări temporale, control legislativ sau judiciar și dispoziții pentru restabilirea ordinii constituționale normale. În acest context, parlamentele joacă un rol crucial de supraveghere, nu numai prin evaluarea continuă a necesității și justificării declarării și apoi menținerii stării de urgență sau a unor regimuri similare, ci și prin controlul și revizuirea măsurilor de urgență introduse de executiv, pentru a se asigura că acestea sunt

4 A se vedea *Convenția ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor* (denumită în continuare "CEDAW"), adoptată prin Rezoluția 34/180 a Adunării Generale la 18 decembrie 1979. Republica Moldova a aderat la această convenție la 1 iulie 1994.

5 A se vedea *Planul de acțiune al OSCE pentru promovarea egalității de gen, adoptat prin Decizia nr. 14/04, MC.DEC/14/04* (2004), par. 32.

6 A se vedea International IDEA, Bulmer, E., Introducere în construirea Constituției 18, *Puteri de urgență*, 2018, pp. 6-7.

strict justificate, proporționale și că sunt atenuate sau suspendate de îndată ce situația o permite. În cele din urmă, parlamentele ar trebui, de asemenea, să exercite un control post-emergență pentru a evalua utilizarea puterilor de urgență, pentru a evalua legile și alte măsuri adoptate în timpul stării de urgență sau al altor regimuri similare și pentru a preveni orice erodare durabilă a normelor democratice.

11. Deși legislația internațională privind drepturile omului nu reglementează stările de urgență *în sine*, aceasta abordează problema în mod indirect prin cadrul derogărilor permise în situații de urgență publică care *"amenință viața națiunii"*, elaborând condițiile stricte care trebuie îndeplinite pentru ca statele să își suspende temporar anumite obligații în materie de drepturi ale omului - protejând în același timp principiile fundamentale ale legalității, proporționalității, demnității umane, statului de drept și echilibrului puterilor. În același timp, procedura de declarare a unor astfel de stări de urgență, mecanismele instituționale și punerea în aplicare a unei stări de urgență *în sine* rămân reglementate în principal de cadrele constituționale și juridice naționale.
12. Fundamentul acestor standarde internaționale se regăsește la articolul 4 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP), care permite derogări numai în circumstanțe strict definite și excepționale și numai *"în măsura strict impusă de cerințele situației"*.⁷ Comentariul general al Comitetului ONU pentru Drepturile Omului (UNHRC) privind articolul 4 din PIDCP prevede că stările de urgență au *"un caracter excepțional și temporar"* și sunt *"limitate la măsura strict necesară în funcție de cerințele situației (în ceea ce privește) durata, acoperirea geografică și domeniul de aplicare material al stării de urgență și orice măsuri de derogare la care se recurge din cauza stării de urgență"*.⁸ UNHRC solicită, de asemenea, ca statele *"să acționeze în conformitate cu dispozițiile lor constituționale și cu alte dispoziții legale care reglementează o astfel de proclamare și exercitare a puterilor de urgență"*, menționând în același timp că proclamarea oficială *"este esențială pentru menținerea principiilor legalității și statului de drept în momentele în care acestea sunt cel mai necesare"*.⁹ Acest fapt garantează că statele nu exploatează urgențele publice ca pretext pentru subminarea statului de drept sau suprimarea drepturilor omului.
13. De asemenea, PIDCP prevede că măsurile de urgență nu trebuie să implice *"nicio discriminare bazată exclusiv pe rasă, culoare, sex, limbă, religie sau origine socială"* (articolul 4 alineatul (1)) și enumeră articolele pentru care nu poate exista nicio derogare, chiar și în perioade de urgență (articolul 4 alineatul (2)).¹⁰ În plus, alte drepturi au fost recunoscute, în principal de către UNHRC, ca neputând face obiectul unei derogări, inclusiv dreptul la o cale de atac efectivă,¹¹ principiile fundamentale ale unui proces

7 A se vedea [Pactul internațional al ONU cu privire la drepturile civile și politice](#) (denumit în continuare PIDCP), adoptat de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 2200A (XXI) din 16 decembrie 1966. Republica Moldova a aderat la PIDCP pe 26 ianuarie 1993.

8 A se vedea [CCPR, Comentariul general nr. 29 privind articolul 4 din PIDCP](#), par. 2 și 4.

9 A se vedea [CCPR, Comentariul general nr. 29 privind articolul 4 din PIDCP](#), par. 2.

10 și anume, articolul 6 (dreptul la viață), articolul 7 (interzicerea torturii sau a pedepselor crude, inumane sau degradante, sau a experimentelor medicale sau științifice fără consimțământ), articolul 8, alin. 1 și 2 (interzicerea sclaviei, a comerțului cu sclavi și a servituții), articolul 11 (interzicerea închiderii din cauza incapacității de a îndeplini o obligație contractuală), articolul 15 (principiul legalității în domeniul dreptului penal, și anume, cerința ca atât răspunderea penală, cât și pedeapsa să se limiteze la dispoziții clare și precise din legea care era în vigoare și aplicabilă în momentul în care a avut loc acțiunea sau omisiunea, cu excepția cazurilor în care o lege ulterioară impune o pedeapsă mai ușoară), articolul 16 (recunoașterea oricui drept persoană în fața legii) și articolul 18 (libertatea de gândire, de conștiință și de religie).

11 A se vedea [CCPR, Comentariul general nr. 29 privind articolul 4 din PIDCP](#), par. 14-15.

echitabil,¹² garanțiile fundamentale împotriva detenției arbitrare¹³ și principiul nereturnării.¹⁴ În plus, dreptul internațional umanitar trebuie respectat în toate circumstanțele.¹⁵ În cele din urmă, chiar și în perioade de urgență, trebuie menținute garanțiile fundamentale ale statului de drept, în special constituționalitatea și legalitatea, controlul parlamentar efectiv, controlul judiciar independent și căile de atac interne efective.¹⁶

14. *Principiile de la Siracusa ale ONU privind criteriile de limitare și derogare de la dispozițiile PIDCP* articulează în continuare obligațiile unui stat în timpul unei stări de urgență, subliniind faptul că astfel de măsuri extraordinare trebuie să respecte standardele și cerințele juridice și procedurale stricte.¹⁷ În conformitate cu principiile acestea, un stat poate invoca o urgență publică în temeiul articolului 4 alineatul (1) din PIDCP numai atunci când situația este excepțională, reprezentând o amenințare reală sau iminentă la adresa vieții națiunii. Urgența trebuie să pună în pericol în mod fundamental siguranța fizică a populației, independența politică a națiunii, integritatea sa teritorială sau existența sau funcționarea instituțiilor indispensabile pentru asigurarea și protejarea drepturilor recunoscute în PIDCP (par. 39). Mai mult decât atât, aceste principii impun, de asemenea, proclamarea oficială și în timp util a stării de urgență (par. 42 și 62) și faptul că "severitatea, durata și domeniul de aplicare geografic al oricărei măsuri de derogare trebuie să fie doar cele strict necesare pentru a face față amenințării la adresa vieții națiunii și să fie proporționale cu natura și amploarea acesteia" (par. 51). În plus, constituția și statutele care reglementează stările de urgență ar trebui să prevadă o revizuire independentă promptă și periodică de către organul legislativ a necesității măsurilor de derogare (par. 55). Articolul 4 alineatul (3) din PIDCP impune statelor, atunci când notifică ONU, să informeze "cu privire la dispozițiile de la care (un stat parte) a derogat".¹⁸ Statele sunt obligate să notifice imediat celelalte state părți, prin intermediul Secretarului General al ONU, cu privire la dispozițiile de la care au derogat, motivele acestor acțiuni și durata preconizată a măsurilor.¹⁹
15. Unele drepturi nederogabile pot face obiectul unor limitări.²⁰ Cu toate acestea, există drepturi care sunt absolute, adică drepturi care nu pot fi niciodată suspendate sau restricționate în nicio circumstanță, chiar și în contextul unei situații de urgență.²¹ Pentru

12 A se vedea [CCPR, Comentariul general nr. 29 privind articolul 4 din PIDCP](#), par. 16 și [Comentariul general nr. 32 privind articolul 14, Dreptul la egalitate în fața instanțelor judecătorești și la un proces echitabil \(2007\)](#), par. 6. Acestea ar include dreptul de a fi judecat de un tribunal independent și imparțial [Comentariul general nr. 32 privind CCPR (2007), par. 19]; prezumția de nevinovăție (Comentariul general CCPR nr. 32 (2007), par. 6); dreptul de a avea acces la un avocat; și dreptul persoanelor arestate sau reținute de a fi aduse cu promptitudine în fața unei autorități judiciare (independente și imparțiale) care să decidă fără întârziere asupra legalității detenției și să dispună eliberarea în cazul în care aceasta este ilegală/dreptul la habeas corpus (CCPR, Comentariul general nr. 29, par. 16; și Comentariul general nr. 35, articolul 9 (Libertatea și securitatea persoanei), par. 67).

13 A se vedea [CCPR, Comentariul general nr. 35 la articolul 9](#) (Libertatea și securitatea persoanei), par. 66-67.

14 A se vedea [Adunarea Generală a ONU, Rezoluția A/RES/51/75](#), 12 februarie 1997, alin. 3. A se vedea, de asemenea, Întălm Comisariat al ONU pentru Refugiați (UNHCR), [Avizul consultativ privind aplicarea extrateritorială a obligațiilor de nereturnare în temeiul Convenției din 1951 privind statutul refugiaților și al Protocolului său din 1967](#), 26 ianuarie 2007, par. 12 și 20.

15 A se vedea cele patru [Convenții de la Geneva din 1949](#), articolul 1 comun, care prevede că "[Î]naltele părți contractante se angajează să respecte și să asigure respectarea prezentei convenții în toate circumstanțele".

16 A se vedea [CCPR, Comentariul general nr. 29 privind articolul 4 din PIDCP](#), par. 2.

17 Organizația Națiunilor Unite, [Consiliul Economic și Social, Principiile de la Siracusa privind dispozițiile de limitare și derogare din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice](#), U.N. Doc. E/CN.4/1985/4, anexă (1985).

18 A se vedea, de asemenea, par. 7 din [CCPR, Comentariul general nr. 29 privind articolul 4 din PIDCP](#), în care CCPR consideră că acest lucru este esențial "nu numai pentru îndeplinirea corespunzătoare a funcțiilor sale și, în special, pentru a evalua dacă măsurile luate de statul parte au fost strict impuse de exigențele situației, ci și pentru a permite altor state părți să monitorizeze respectarea dispozițiilor pactului".

19 A se vedea [Principiile de la Siracusa](#), par. 44 și 45.

20 De exemplu, dreptul la libertatea religiei sau a convingerilor prevăzut la art. 18 din PIDCP este nederogabil în temeiul art. 4 alin. 2 din PIDCP, dar poate fi supus unor limitări în conformitate cu art. 18 (3) din PIDCP.

21 Drepturile absolute includ dreptul de a nu fi supus torturii și altor tratamente sau pedepse crude, inumane sau degradante (a se vedea art. 2 alin. 2 din Convenția ONU împotriva torturii și Documentul OSCE de la Copenhaga, par. 16.3), de sclavie și servitute, de închisoare pentru incapacitatea de a îndeplini o obligație contractuală, de interzicerea genocidului, a crimelor de război și a crimelor împotriva umanității, de interzicerea aplicării retroactive a legilor penale, de dreptul la recunoaștere în fața legii, de interzicerea privării

drepturile care pot face obiectul unei derogări și care nu sunt absolute, orice restricție trebuie să respecte cu strictețe standardele stabilite în instrumentele internaționale privind drepturile omului, și anume: (i) să fie "prevăzute de lege", asigurându-se că sunt clare, accesibile și previzibile; (ii) să urmărească un "scop legitim" prevăzut de legislația internațională privind drepturile omului pentru dreptul în cauză; (iii) să fie "necesare într-o societate democratică", ceea ce înseamnă că răspund unei nevoi sociale urgente și sunt proporționale cu scopul urmărit; și (iv) să fie nediscriminatorii.²² Aceste cerințe se aplică în egală măsură derogărilor adoptate în timpul stărilor de urgență (par. 65 din Principiile de la Siracusa ale ONU).

16. Alte tratate ale ONU, precum Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale (ICESCR), Convenția ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (CEDAW), Convenția ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială (CERD) Convenția privind drepturile copilului (CRC), Convenția împotriva torturii și a altor pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante (UNCAT) și Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități (CRPD), nu conțin clauze de derogare explicite și rămân aplicabile în situații de urgență.²³
17. În cadrul european al drepturilor omului, Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEDO) a Consiliului Europei permite, de asemenea, derogări în caz de urgențe publice care amenință viața națiunii (articolul 15).²⁴ Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO) a stabilit că sunt necesare trei condiții: trebuie să existe o situație excepțională de criză sau de urgență; care afectează întreaga populație; și care constituie o amenințare la adresa vieții organizate a comunității. CtEDO a afirmat principiul conform căruia, chiar și în situații de urgență, statele rămân legate de drepturile fundamentale consacrate în tratatele internaționale, subliniind principiul conform căruia starea de urgență nu trebuie să devină un pretext pentru subminarea statului de drept sau subminarea drepturilor omului.²⁵ CtEDO permite statelor o "marjă de apreciere" largă în evaluarea amenințărilor la adresa securității percepute și a răspunsurilor la acestea.²⁶ În cele din urmă, CtEDO solicită declararea oficială a stării de urgență înainte de orice suspendare a drepturilor.²⁷ De asemenea, statele trebuie să raporteze ce drepturi au fost suspendate ca urmare a acestei declarații.²⁸

arbitrar de libertate și de dreptul aferent al oricărei persoane private de libertate de a introduce o acțiune în fața unei instanțe pentru a contesta legalitatea detenției (a se vedea, de ex, Grupul de lucru privind detenția arbitrară, [Deliberarea nr. 11 privind prevenirea privării arbitrare de libertate în contextul urgențelor de sănătate publică](#) (8 mai 2020), par. 5; [Raportul Grupului de lucru privind detenția arbitrară către Consiliul ONU pentru Drepturile Omului](#), A/HRC/22/44, 24 decembrie 2012, par. 42-51; [Comentariul general nr. 35](#) privind art. 9 din PIDCP (Libertatea și securitatea persoanei), par. 67), și principiul *nereturnării* (a se vedea art. 4 din Convenția împotriva torturii și a pedepselor și tratamentelor crude, inumane sau degradante (CAT) din 1984, care conține o interdicție absolută a returnării pentru persoanele aflate în pericol de a fi supuse torturii; a se vedea, de asemenea, CCPR, [Comentariul general nr. 20 privind art. 7 din PIDCP](#), 10 martie 1992, par. 9; și jurisprudența CtEDO care încorporează acest principiu absolut al *nereturnării* în art. 3 alin. 3 din CEDO, a se vedea, de exemplu, cauza [Soering c. Marii Britanii](#) (cererea nr. 14038/88, hotărârea din 7 iulie 1989), par. 88; și cauza [Chahal c. Marii Britanii](#) [CG] (cererea nr. 22414/93, hotărârea din 15 noiembrie 1996), par. 80-1).

22 A se vedea clauzele de prescripție din [Principiile de la Siracusa](#).

23 Statele rămân obligate, în ceea ce privește drepturile economice, sociale și culturale, să le respecte (adică să se abțină de la a interveni în exercitarea lor), să le protejeze (adică să împiedice alte persoane să intervină în exercitarea lor) și să le realizeze (adică să adopte măsuri adecvate pentru realizarea lor deplină) și să elimine orice discriminare, indiferent de resursele de care dispun. În ceea ce privește obligațiile legate de drepturile economice, sociale și culturale în temeiul tratatelor internaționale privind drepturile omului, principiul "realizării progresive" califică obligațiile în funcție de disponibilitatea resurselor și, prin urmare, de circumstanțele existente. Cu toate acestea, obligațiile statelor asociate cu conținutul de bază al drepturilor la hrană, sănătate, locuință, protecție socială, apă și salubritate, educație și un nivel de trai adecvat și de a elimina orice discriminare, indiferent de resursele de care dispun, rămân în vigoare chiar și în situații de urgență.

24 A se vedea [Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale a Consiliului Europei](#) (denumită în continuare CEDO), intrată în vigoare la 3 septembrie 1953. A se vedea, de asemenea, [Recomandarea 2125 \(2018\)](#) privind starea de urgență: aspecte de proporționalitate privind derogările în temeiul articolului 15 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

25 A se vedea CtEDO, cauza [Lawless c. Irlandei](#), nr. 332/57, 1 iulie 1961.

26 A se vedea CtEDO, cauza [A. și alții c. Marii Britanii](#) [CG], nr. 3455/05, 19 februarie 2009, par. 171 și 173

27 A se vedea CtEDO, cauza [Lawless v. Irlandei](#) (nr. 3), nr. 332/57, 1 iulie 1961, par. 28.

28 A se vedea articolul 15 din CEDO. A se vedea, de asemenea, [Rezoluția 2209 \(2018\)](#) privind starea de urgență: aspecte de proporționalitate privind derogările în temeiul articolului 15 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

18. Angajamentele OSCE privind dimensiunea umană consolidează și mai mult aceste principii. Documentul OSCE de la Moscova din 1991 introduce mai multe cerințe și condiții pentru declararea stării de urgență, care poate fi proclamată "*numai de către un organ legitim din punct de vedere constituțional*" mandatat să facă acest lucru, iar atunci când acest lucru este făcut de autoritățile executive, "*decizia respectivă ar trebui să fie supusă aprobării sau controlului legislativului în cel mai scurt timp posibil*".²⁹ De asemenea, ar trebui să fie proclamată "*în mod oficial, public și în conformitate cu dispozițiile prevăzute de lege*".³⁰ În plus, se afirmă în mod explicit că "*nu este permisă impunerea de facto sau continuarea unei stări de urgență publică care nu este în conformitate cu dispozițiile prevăzute de lege*".³¹ În plus, statele participante la OSCE trebuie să informeze Biroul ODIHR cu privire la decizia lor de a declara sau de a ridica starea de urgență și cu privire la derogările făcute de la obligațiile lor internaționale în domeniul drepturilor omului.³² Statele participante la OSCE s-au angajat, de asemenea, să se asigure că "*garanțiile juridice necesare pentru menținerea statului de drept vor rămâne în vigoare în timpul unei stări de urgență publică*" și să "*prevadă în legislația lor controlul asupra reglementărilor legate de starea de urgență publică, precum și punerea în aplicare a acestor reglementări*".³³ CtEDO a reafirmat, de asemenea, că măsurile luate în cadrul unei stări de urgență trebuie să echilibreze preocupările legate de securitatea națională cu drepturile individuale, subliniind faptul că supravegherea judiciară joacă un rol esențial în asigurarea proporționalității.³⁴

2. CONTEXTUL ȘI OBSERVAȚIILE GENERALE

19. Capitolul V din Proiectul de cod elaborează și pune în aplicare dispozițiile Constituției Republicii Moldova care reglementează stările de urgență, inclusiv articolele 63 alineatul (1), 66 litera (m), 72 alineatul (3), 80 alineatul (3), 85 alineatul (4) și 142 alineatul (3) din Constituție. Articolul 66 litera (m) din Constituție prevede că Parlamentul este învestit cu competența de a declara starea de urgență, de asediu și de război. Articolul 63 alineatul (1) din Constituție prevede că mandatul de patru ani al Parlamentului poate fi prelungit prin lege organică, în caz de război sau catastrofă, și aceleași criterii se aplică mandatului președintelui (articolul 80 alineatul (3)). Constituția mai prevede că Parlamentul nu poate fi dizolvat în timpul stării de urgență, de asediu sau de război (articolul 85 alineatul (4)) și că Constituția nu poate fi modificată în astfel de perioade (articolul 142 alineatul (3)). Toate celelalte aspecte ale stării de urgență, de asediu și de război pot fi reglementate prin legi organice (articolul 72 alineatul (3m)).
20. Legea organică 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu sau de război (denumită în continuare "Legea organică 212/2004")³⁵ oferă detalii suplimentare. Articolul 12 alineatul (1) precizează că declararea stării de urgență, de asediu sau de război se face printr-o hotărâre a Parlamentului, în timp ce articolul 13 detaliază conținutul unei astfel de hotărâri. Articolele 15 și 16 reglementează prelungirea duratei și, respectiv, ridicarea stării de urgență, de asediu sau de război. Capitolele III, IV și V conțin în mod specific dispozițiile procedurale și instituționale, domeniul de aplicare și modalitățile celor trei regimuri de urgență.

29 A se vedea OSCE, [Documentul reuniunii de la Moscova a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE](#) (Moscova, 10 septembrie-4 octombrie 1991), (Documentul OSCE de la Moscova din 1991), par. 28.3

30 *Ibidem*.

31 A se vedea [Documentul OSCE de la Moscova din 1991](#), par. 28.4

32 *Ibidem*, par. 28.10, citit împreună cu CSCE, [Documentul de la Helsinki 1992](#), Partea VI Dimensiunea umană, par. 5b.

33 A se vedea [Documentul OSCE de la Moscova din 1991](#), par. 28.8

34 A se vedea cauza [A. și alții c. Marii Britanii](#), cererea nr. 3455/05.

35 A se vedea Republica Moldova, [Legea organică 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război](#), 24 iunie 2004, astfel cum a fost modificată în 2013.

21. Capitolul V din Proiectul de cod detaliază procedurile de declarare a stării de urgență, de asediu sau de război. Acesta impune justificarea riguroasă a acestor declarații, supravegherea parlamentară și respectarea obligațiilor internaționale. Acesta pune accentul pe dezbaterea deschisă, pe claritatea procedurilor și pe interzicerea anumitor acțiuni în timpul situațiilor de urgență, cum ar fi restricțiile privind dreptul la viață sau accesul la justiție. Măsurile sunt limitate de necesitate, iar Parlamentul are autoritatea de a extinde, revizui sau ridica aceste dispoziții în funcție de evoluția circumstanțelor. Proiectul de cod include, de asemenea, obligația statului de a notifica organele internaționale și de a raporta cu privire la impactul și acțiunile întreprinse în timpul situațiilor de urgență. În plus, articolul 12 din Proiectul de cod prevede relocarea temporară a Parlamentului în caz de circumstanțe extraordinare. În plus, articolul 142 alineatul (3) din Constituție și articolul 126 din Proiectul de cod contribuie la stabilitatea constituțională prin interzicerea revizuirii Constituției în timpul unei stări de urgență, de asediu sau de război.
22. Deși Proiectul de cod oferă, în general, un cadru solid pentru funcționarea parlamentară și gestionarea situațiilor de urgență, anumite domenii ar putea beneficia de extindere și perfecționare, după cum se detaliază în continuare.
23. În primul rând, anumite aspecte-cheie ale stărilor de urgență ar trebui, de preferință, să fie reglementate în Constituție, soluție preferabilă reglementării prin lege organică. Dintr-o perspectivă comparativă, nivelul detaliilor furnizate în constituții cu privire la dispozițiile de urgență variază foarte mult. Unele constituții omit complet dispozițiile de urgență,³⁶ în timp ce altele delegă legislativului sarcina de a reglementa stările de urgență,³⁷ sau includ un cadru detaliat și cuprinzător pentru stările de urgență.³⁸ Dispozițiile constituționale care acordă legislativului o marjă largă de decizie în reglementarea stărilor de urgență pot ridica probleme, deoarece pot permite unei majorități aflate la putere să modifice unilateral normele privind stările de urgență în vederea facilitării condițiilor de recurgere la puteri de urgență pentru consolidarea puterii.³⁹ În schimb, reglementarea aspectelor-cheie ale stărilor de urgență direct în Constituție oferă un nivel mai ridicat de protecție juridică, deoarece aceste norme ar necesita o majoritate constituțională superioară pentru a fi modificate, făcând astfel mai dificil pentru o majoritate în exercițiu să adopte modificări unilaterale. În plus, dispozițiile care reglementează stările de urgență sunt intrinsec constituționale, deoarece au impact asupra drepturilor fundamentale, modifică sistemul de separare și echilibru al puterilor și sunt menite să protejeze sistemul constituțional și să îi permită acestuia să răspundă eficient crizelor. Din aceste motive, Comisia de la Veneția recomandă, în general, ca regimurile de urgență să fie reglementate în mod explicit în constituție.⁴⁰
24. În Moldova, formatul constituțional existent ar permite unei majorități absolute în cadrul legislativului unicameral să determine condițiile, domeniul de aplicare și efectele puterilor de urgență. Având în vedere consecințele potențial extinse ale unei stări de urgență, ar putea fi o măsură prudentă să se reglementeze unele aspecte critice ale puterilor de urgență direct în Constituție, și nu prin legi organice, pentru a oferi mai multe garanții. Caracteristicile-cheie ale regimurilor de urgență care ar putea fi incluse în Constituție pot include: (i) circumstanțele în care poate fi declarată o stare de urgență,

36 A se vedea, de exemplu, [Constituția Australiei](#), [Constituția Belgiei](#), [Constituția Canadei](#), [Constituția Principatului Monaco](#), [Constituția Norvegiei](#).

37 A se vedea, de exemplu, articolul 109 alineatul (19) din [Constituția Republicii Uzbekistan](#); articolul 12 și articolul 80 (4) (1) din Constituția Republicii Kârgâzstan;

38 A se vedea, de exemplu, în regiunea OSCE, articolele 183 și 184 din [Constituția Ciprului](#); articolele 65.14, 78.17, 87.8, 129, 130, 131, 161 din [Constituția Estoniei](#); articolele 122-128 din [Constituția Macedoniei de Nord](#); articolele 200-202 din [Constituția Serbiei](#).

39 A se vedea, de exemplu, International IDEA, Bulmer, E., Introducere în construirea Constituției 18 [Puteri de urgență](#), 2018, p. 10.

40 A se vedea Comisia de la Veneția, [Puteri de urgență](#), CDL-STD(1992)015; și Comisia de la Veneția, [Avizul privind proiectul de lege constituțională privind "protecția națiunii"](#), CDL-AD(2016)006, par. 52.

- (ii) actorii autorizați să facă o propunere sau să ia decizia inițială de a declara o stare de urgență, (iii) pragul și calendarul necesar pentru aprobarea sau confirmarea de către legislativ, (iv) durata, încetarea și condițiile de reînnoire a unei stări de urgență, (v) efectele unei stări de urgență și (vi) mijloacele de care dispun sistemul judiciar, legislativul și instituția națională pentru drepturile omului sau mediatorii pentru a supraveghea exercitarea puterilor de urgență de către executiv. **Prin urmare, deși recunoaștem că modificările constituționale nu pot fi realizate în acest moment, pe termen lung, se recomandă să se ia în considerare reglementarea în continuare a aspectelor esențiale ale stărilor de urgență în Constituție, și nu prin legile organice.**
25. În al doilea rând, elaborarea unor orientări mai detaliate privind criteriile și pragurile de declarare a situațiilor de urgență, durata acestora și condițiile specifice care justifică suspendarea sau limitarea drepturilor fundamentale ar putea spori claritatea și ar putea preveni eventualele abuzuri (subsecțiunile 3 și 6 *infra*).
26. În al treilea rând, introducerea unor dispoziții suplimentare privind modalitățile de luare a deciziilor (subsecțiunea 4 *infra*), supravegherea legislativă (subsecțiunea 5 *infra*) și mecanismele de revizuire judiciară a deciziilor ar putea consolida controalele și asigura echilibrul (subsecțiunea 7 *infra*). În plus, Proiectul de cod ar trebui să ofere mai multe orientări cu privire la modul în care legislativul decide cu privire la organizarea sau amânarea alegerilor în timpul unei stări de urgență (subsecțiunea 6.2 *infra*).
27. În cele din urmă, se observă că par să existe unele discrepanțe între dispozițiile Constituției, Legea organică 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu sau de război și Proiectul de cod.⁴¹ Va fi, de asemenea, important să se asigure că toate dispozițiile Proiectului de cod și ale Legii organice 212/2004 sunt conforme cu Constituția, asigurându-se în același timp coerența cadrului juridic în ansamblu.

3. DECLARAREA STĂRII DE URGENȚĂ, DE ASEDIU SAU DE RĂZBOI DE CĂTRE LEGISLATIV

28. După cum a remarcat anterior Biroul ODIHR, funcțiile de control exercitate de parlamentele naționale rămân o cerință esențială a democrației parlamentare, în special în momentele în care se introduc stări de urgență sau alte stări de urgență și se transferă puteri sporite către executiv.⁴² **După cum a subliniat și Comisia de la Veneția, "controlul parlamentar al acțiunilor autorităților în legătură cu o stare de urgență și procedurile speciale pentru un astfel de control sunt garanții importante ale statului de drept și ale democrației".**⁴³ În conformitate cu Documentul OSCE de la Moscova din 1991, "în cazurile în care decizia de a impune o stare de urgență publică poate fi luată în mod legal de către autoritățile executive, această decizie ar trebui să fie supusă aprobării sau controlului legislativului în cel mai scurt timp posibil".⁴⁴ În acest sens, statele participante la OSCE s-au angajat "să prevadă în legislația lor controlul asupra reglementărilor referitoare la starea de urgență publică, precum și punerea în aplicare a acestor reglementări".⁴⁵ Aceasta înseamnă că garanțiile fundamentale ale statului de drept, în special constituționalitatea și legalitatea, controlul parlamentar efectiv, controlul

41 De exemplu, articolul 63 din Constituție prevede posibilitatea ca Parlamentul, prin lege organică, să decidă să își prelungească mandatul în timpul unei stări de urgență, de asediu sau de război, în timp ce articolul 137 (6) din Proiectul de cod prevede că mandatul său se prelungește în astfel de cazuri.

42 A se vedea *OSCE Angajamentele Dimensiunii Umane și Răspunsurile Statelor la Pandemia de COVID-19*, p. 43.

43 A se vedea Comisia de la Veneția, *Avizul* privind proiectul de lege constituțională privind protecția națiunii franceze, CDL-AD(2016)006-e.

44 A se vedea *Documentul OSCE de la Moscova din 1991*, par. 28.2. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, *Avizul* privind proiectul de lege constituțională privind protecția națiunii franceze, CDL-AD(2016)006-e.

45 A se vedea *Documentul OSCE de la Moscova din 1991*, par. 28.8.

judiciar independent și căile de atac interne efective, trebuie menținute chiar și în timpul unei stări de urgență sau al unor stări de urgență similare.⁴⁶

3.1. Procedura declarării stării de urgență, de asediu sau de război

29. Constituția Republicii Moldova conferă Parlamentului autoritatea de a declara stare de urgență, de asediu sau de război (articolul 66 litera (m) din Constituție). Legea organică 212/2004 precizează cine poate propune o astfel de declarație.⁴⁷
30. În conformitate cu articolul 137 alineatul (1) din Proiectul de cod, Președintele Republicii sau Guvernul poate prezenta Parlamentului o propunere de declarare a stării de urgență, de asediu sau de război. Această propunere trebuie să fie făcută în conformitate cu Legea nr. 212/2004 și să fie însoțită de un proiect de act normativ elaborat conform cerințelor Legii nr. 100/2017. Propunerile trebuie să includă informații argumentate care să justifice declarația și orice restrângeri asupra drepturilor și libertăților (articolul 137 alineatul (2) din Proiectul de cod). În cazul în care Parlamentul nu se află în sesiune, acesta este convocat în sesiune extraordinară pentru a examina propunerea (articolul 137 alineatul (3)) sau în termen de 24 de ore în cazul unei agresiuni armate (articolul 137 alineatul (4)), asigurându-se astfel un control legislativ prompt. Articolul 138 prevede că propunerea de declarare a stării de urgență, de asediu sau de război este înaintată comisiei sesizate în fond, care va examina circumstanțele care au generat starea de urgență și va elabora un raport pentru Parlament. De asemenea, comisia va elabora un proiect de hotărâre și îl va prezenta Parlamentului spre aprobare. Articolul 139 prezintă procedurile pentru debaterile parlamentare privind propunerea de declarare a stării de urgență, de asediu sau de război. Dezbaterile au loc în ședință publică, cu excepția cazului în care Parlamentul decide altfel. Președintele sau guvernul prezintă propunerea, urmată de o rundă de întrebări din partea deputaților, fiecare având o durată de un minut, cu răspunsuri limitate la trei minute. Se prezintă apoi raportul comisiei privind propunerea, inclusiv concluziile și circumstanțele care au condus la declarație. Grupurile parlamentare au posibilitatea de a-și exprima poziția timp de șapte minute. În cele din urmă, președintele supune la vot proiectul de hotărâre. În conformitate cu articolul 140 alineatul (1) din Proiectul de cod, starea de urgență, de război sau de asediu este instituită printr-o hotărâre a Parlamentului.
31. În general, procedura propusă pentru declararea unei stări de urgență este binevenită din punctul de vedere al controlului parlamentar asupra utilizării puterilor de urgență. În conformitate cu dispozițiile propuse, Președintele Republicii și Guvernul pot propune legislativului declararea stării de urgență, însă decizia finală de a o declara aparține Parlamentului. Această cerință a aprobării legislative înainte ca o stare de urgență să poată intra în vigoare se regăsește în mai multe alte jurisdicții.⁴⁸ Un astfel de aranjament poate reduce riscul de abuz al puterilor de urgență de către executiv, dar poate, de asemenea, întârzia reacțiile executivului la criză.
32. În același timp, două aspecte importante ale procedurii propuse ar putea fi îmbunătățite. În cazul unei agresiuni armate împotriva țării, Constituția obligă președintele Republicii să ia măsuri imediate și să declare stare de război (articolul 87 alineatul (3) din Constituție). În acest scenariu, starea de război poate intra în vigoare înainte de aprobarea

46 A se vedea APCE, [Rezoluția 2209 \(2018\) Starea de urgență](#): aspecte de proporționalitate privind derogările în temeiul articolului 15 din CEDO, par. 3.

47 Starea de urgență poate fi propusă de Președintele Republicii Moldova sau de Guvern (articolul 17), în timp ce starea de asediu sau starea de război poate fi declarată de Parlament la propunerea Președintelui (articolele 28 și 43). În plus, în caz de agresiune armată împotriva țării, Constituția impune președintelui Republicii obligația de "a lua măsuri pentru respingerea agresiunii" și de a declara starea de război; președintele Republicii trebuie să informeze "neîntârziat" Parlamentul (articolul 87 alineatul (3) din Constituție).

48 A se vedea, de exemplu, articolul 120 din [Constituția Armeniei](#); articolul 129 din [Constituția Estoniei](#); articolul 138 din [Constituția Portugaliei](#); articolul 116.3 din [Constituția Spaniei](#).

legislativului. Constituția și Proiectul de cod impun președintelui Republicii să informeze legislativul cu privire la declarație, iar dacă legislativul nu este în sesiune, acesta trebuie convocat în sesiune extraordinară în termen de 24 de ore de la agresiune.

33. Cu toate acestea, nici Constituția, nici Legea organică 212/2004 și nici Proiectul de cod nu prevăd că declarația de război a președintelui trebuie să fie confirmată de Parlament într-un anumit termen pentru a rămâne în vigoare. Comparativ, în mai multe jurisdicții, o stare de urgență intră în vigoare imediat după o decizie a executivului, dar devine caducă după o anumită perioadă de timp dacă nu este confirmată de legislativ. Aprobarea legislativă post-declarație echilibrează nevoia de acțiuni executive imediate care să satisfacă cerința de supraveghere legislativă, asigurând faptul că regimul de urgență nu se poate extinde dincolo de perioada sa inițială fără aprobarea legislativă. Termenul de obținere a aprobării legislative post-declarație variază de la o jurisdicție la alta,⁴⁹ iar în unele jurisdicții nu există un termen specific pentru aprobarea legislativă post-declarație, în schimb, legislativul poate anula oricând declararea stării de urgență de către executiv.⁵⁰ În principiu, pentru a asigura un control parlamentar eficient și pentru a preveni abuzul de puteri de urgență, această perioadă ar trebui să fie relativ scurtă. Absența unei clauze de caducitate și a unei cerințe explicite de aprobare legislativă post-declarație în cazul unei declarații prezidențiale de război în temeiul articolului 87 alineatul (3) din Constituție constituie o lacună semnificativă și ridică probleme serioase. Prin urmare, pentru a aborda această lacună și deși se recunoaște că acest lucru poate necesita o modificare constituțională, **se recomandă să se solicite în mod explicit Parlamentului să confirme orice declarație de război a președintelui în temeiul articolului 87 alineatul (3) din Constituție într-un termen definit pentru ca aceasta să rămână în vigoare după o perioadă inițială (scurtă) specificată.**
34. În al doilea rând, în conformitate cu articolul 140 alineatul (1) din Proiectul de cod, starea de urgență, de război sau de asediu este instituită printr-o decizie a Parlamentului. Articolul 74 alineatul (2) din Constituție prevede că deciziile Parlamentului sunt adoptate prin votul majorității membrilor prezenți ai Parlamentului. Articolul 115 alineatul (1) litera (c) din Proiectul de cod prevede că, pentru a fi adoptate, legile ordinare, hotărârile și alte acte necesită votul majorității simple (și anume, majoritatea deputaților prezenți la ședință). Prin urmare, aceasta înseamnă că nu există nicio cerință de cvorum pentru ca Parlamentul să voteze o propunere de declarare a stării de urgență, de asediu sau de război; de asemenea, nu este prevăzută o majoritate specială sau calificată. Acest aspect poate fi deosebit de important în funcție de efectele fenomenului care declanșează starea de urgență. Având în vedere consecințele grave care pot fi declanșate de o stare de urgență, în mai multe jurisdicții, decizia de a decide sau de a aproba declararea unei stări de urgență necesită votul majorității absolute a tuturor deputaților⁵¹ sau votul majorității calificate în cadrul legislativului.⁵² O cerință riguroasă privind cvorumul poate acționa, de asemenea, ca o măsură de protecție împotriva oricărei influențe sau presiuni

49 De exemplu, **Georgia** [articolul 50 alineatul (31) prevede că "în cazul în care Parlamentul nu se întrunește în termen de cinci zile sau nu aprobă (prelungeste) decretul prezidențial de declarare (prelungire) a stării de urgență, starea de urgență declarată este anulată. Legea marțială se anulează în cazul în care Parlamentul nu aprobă edictul prezidențial de declarare (prelungire) a legii marțiale în termen de 48 de ore de la convocarea sa."]; **Luxemburg** (starea de criză poate dura maximum zece zile și poate fi prelungită cu trei luni (durata maximă prevăzută în Constituție), dar numai cu autorizarea prealabilă a Parlamentului); **Mongolia** (articolul 33 din Constituție prevede ca Parlamentul să examineze în termen de șapte zile decretul de declarare a stării de urgență sau a stării de război și să îl aprobe sau să îl dezaprobe - fără o astfel de decizie, decretul prezidențial este nul); **Malta** (în conformitate cu articolul 47 din Constituție, aprobarea Camerei Reprezentanților este necesară în termen de 14 zile); **Spania** (fiecare prelungire a stării de alarmă de 15 zile necesită aprobarea Congresului Deputaților); **România** (Parlamentul, în conformitate cu articolul 93 din Constituție, trebuie să aprobe starea de urgență decretată de președinte în termen de trei zile, iar ulterior și orice prelungire).

50 A se vedea, de exemplu, articolul 231 din [Constituția Poloniei](#).

51 A se vedea, de exemplu, articolul 129 din [Constituția Estoniei](#); și articolul 91 din Constituția Muntenegrului.

52 A se vedea, de exemplu, articolul 17 din [Constituția Croației](#) (majoritate de două treimi din totalul membrilor Parlamentului); articolul 47 din Constituția Maltei (nu mai puțin de două treimi din totalul membrilor Camerei); articolul 125 din Constituția Macedoniei de Nord (majoritate de două treimi din numărul total de reprezentanți).

nejustificate asupra parlamentarilor, ca mijloc de descurajare a acestora de a participa la votul asupra unei rezoluții. În plus, un prag mai ridicat necesită adesea sprijinul opoziției, ceea ce poate contribui la prevenirea utilizării abuzive a puterilor de urgență în scopuri partizane și la asigurarea unui consens larg.⁵³

35. Pentru a consolida controlul parlamentar și a susține principiul separării puterilor, **se recomandă, cel puțin, includerea unei cerințe explicite privind cvorumul pentru adoptarea unei declarații de stare de urgență sau, alternativ, impunerea unui prag mai ridicat pentru ca legislativul să adopte decizia de a declara stare de urgență, stare de asediu sau război**, deși se recunoaște că acest lucru poate necesita modificarea Constituției. Această garanție ar asigura faptul că orice declarare a stării de urgență este supusă unui control legislativ riguros și reflectă consensul dintre parlamentari.

3.2. Motivele și cerințele pentru declararea stării de urgență, de asediu sau de război

36. Proiectul de cod prevede trei tipuri distincte de regimuri de urgență: stare de urgență, stare de asediu și stare de război, reflectând astfel cele trei categorii prevăzute în Constituție.⁵⁴ Cu toate acestea, Proiectul de cod nu specifică tipurile de circumstanțe sau fenomenele care ar putea declanșa fiecare dintre aceste stări. În același timp, motivele pentru declararea stării de urgență, de asediu sau de război sunt definite în detaliu la articolul 1 din Legea organică 212/2004.⁵⁵ Deși evaluarea conținutului Legii organice 212/2004 depășește domeniul de aplicare al prezentei opinii, se pot face câteva observații cu privire la motivele și pragurile care ar trebui îndeplinite pentru declararea diferitelor stări de urgență.
37. Definirea în avans a unei situații de urgență poate fi o provocare, deoarece situațiile de urgență sunt prin natura lor bruște și neprevăzute. Definițiile prea înguste ar putea împiedica un răspuns eficient în situațiile noi. Pentru a rezolva această problemă, multe constituții și dispoziții legislative adoptă o abordare generală, identificând fenomenele principale care pot declanșa o situație de criză, cum ar fi războiul, și utilizând apoi un limbaj mai larg și mai flexibil pentru a cuprinde alte situații de urgență potențiale.⁵⁶
38. În același timp, o definiție largă a circumstanțelor care pot conduce la declararea stărilor de urgență creează un risc potențial de utilizare abuzivă, exacerbat, precum și creează dificultăți cu care se pot confrunta alți actori constituționali în analizarea sau revizuirea justificării executivului pentru declararea unei situații de urgență. În cazurile legate de securitatea națională, executivul și funcționarii guvernamentali pretind adesea că sunt cel mai bine plasați pentru a evalua necesitatea unor puteri de urgență datorită expertizei lor în materie de securitate națională. Cu toate acestea, parlamentul este adesea în imposibilitatea de a examina îndeaproape aceste afirmații, deoarece divulgarea unor informații sensibile privind securitatea națională în fața unei adunări mari, convocate în mod public, ar putea pune în pericol însăși securitatea în cauză. Articolul 139 alineatul (1) din Proiectul de cod încearcă să atenueze această situație, permițând ca sesiunile parlamentare să aibă loc în privat. Cu toate acestea, o astfel de ședință privată nu ar elimina riscul pentru securitatea națională, având în vedere că mulți parlamentari ar avea

53 A se vedea International IDEA, Bulmer, E., Introducere în construirea Constituției 18 *Puteri de urgență*, 2018, p. 15. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, *Parametri privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de verificare*, CDL-AD(2019)05, par. 121.

54 De exemplu, în articolul 66 litera (m) din Constituție.

55 A se vedea Republica Moldova, *Legea organică 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război*, 24 iunie 2004.

56 De exemplu, articolul 15 din CEDO permite derogarea "în caz de război sau de altă urgență publică care amenință viața națiunii", în acest caz, războiul servind drept exemplu principal a ceea ce intenționează să fie acoperit de dispoziție, în timp ce expresia "altă urgență publică care amenință viața națiunii" extinde domeniul de aplicare la alte situații, concentrându-se în primul rând pe impactul fenomenului, în special pe amenințarea acestuia la adresa vieții națiunii, pentru a clarifica ce constituie o urgență.

în continuare acces la materiale sensibile; acest lucru nu ține cont de normele separate care reglementează accesul la informații clasificate sau secrete care intră sub incidența unor norme de clasificare diferite. În consecință, organizarea de dezbateri în sesiune închisă ar putea să nu permită obținerea rezultatelor dorite. Deși ar putea exista argumente în favoarea reducerii îngrijorării publice prin dezbateri închise, un discurs public robust este esențial. Dezbaterea publică poate evidenția gravitatea situației și poate conferi legitimitate democratică deciziei, sporind astfel încrederea publică, în special atunci când definiția unei situații de urgență este largă. În plus, dacă problema este discutată într-o sesiune închisă, parlamentul are mai puține posibilități de a acționa ca un control asupra puterii executive și, ulterior, există un risc crescut de abuz și lipsă de responsabilitate din partea statului.

39. Deși situațiile de urgență sunt adesea definite în termeni generali, organele internaționale pentru drepturile omului au încercat să clarifice aceste definiții pe baza efectelor lor. De exemplu, UNHRC a declarat că nu orice tulburare sau catastrofă se califică drept "*urgență publică care amenință viața națiunii*"; mai degrabă, situația trebuie să atingă un anumit grad de severitate (pragul de gravitate a amenințării) pentru a se califica drept urgență.⁵⁷ În mod similar, expresia "*care amenință viața națiunii*" din articolul 15 din CEDO și din tratatele internaționale conexe privind drepturile omului subliniază, de asemenea, efectul pe care trebuie să îl producă o criză pentru ca aceasta să poată fi calificată drept urgență. *Standardele minime de la Paris* ale Asociației de Drept Internațional (ILA) privind drepturile omului într-o stare de urgență clarifică în continuare faptul că "urgență publică" ar trebui să însemne "*o situație excepțională de criză sau de pericol public, real sau iminent, care afectează întreaga populație sau întreaga populație a zonei căreia i se aplică declarația și care constituie o amenințare la adresa vieții organizate a comunității din care face parte statul*".⁵⁸ În mod similar, CtEDO a considerat că o "urgență publică care amenință viața națiunii" este echivalentă cu "*o situație excepțională de criză sau urgență care afectează întreaga populație și constituie o amenințare la adresa vieții organizate a comunității din care face parte statul*".⁵⁹ CtEDO a recunoscut că autoritățile naționale dispun de o marjă largă de apreciere pentru a evalua existența unei situații de urgență și a stabili derogările necesare, având în vedere implicarea lor directă și continuă în situații de urgență și cunoașterea contextului țării.⁶⁰ Cu toate acestea, această competență nu este nelimitată, iar Curtea păstrează responsabilitatea de a verifica dacă acțiunile întreprinse depășesc marja ce ceea ce poate fi considerat drept "*strict necesar pentru circumstanțele*" aferente crizei, asigurând supravegherea la nivel european a marjei naționale de apreciere.⁶¹
40. Articolul 138 din Proiectul de cod nu detaliază elementele sau circumstanțele care ar trebui evaluate de către Comitet atunci când examinează circumstanțele care dau naștere stării de urgență, de asediu sau de război. Articolul 140 alineatul (2) din Proiectul de cod menționează că "*Starea de asediu și starea de urgență pot fi instituite și menținute numai în măsura cerută de situațiile care le determină și cu respectarea obligațiilor asumate de Republica Moldova potrivit dreptului internațional*". În timp ce respectarea obligațiilor de drept internațional implică respectarea principiilor enunțate în PIDCP și CEDO, în măsura în care declararea stării de urgență poate implica, de asemenea, posibile derogări de la drepturile omului, circumstanțele în care poate fi declarată starea de

57 A se vedea [CCPR, Comentariul general nr. 29 privind articolul 4 din PIDCP](#).

58 A se vedea *Standardele minime de la Paris privind drepturile omului în caz de stare de urgență* (1985) 79 Revista Americană de Drept Internațional 1072, 1072.

59 A se vedea CtEDO, Cauza [Lawless c. Irlandei](#), nr. 332/57.

60 A se vedea CtEDO, Cauza [Brannigan și McBride c. Marii Britanii](#), nr. 14553/89 și 14554/89, 26 mai 1993, par. 43. A se vedea, de asemenea, [Avizul](#) Comisiei de la Veneția cu privire la Legile privind decretul de urgență nr. 667-676 din Turcia, 9-10 decembrie 2016.

61 A se vedea CEDO, Cauza [Brannigan și McBride c. Marii Britanii](#), nr. 14553/89 și 14554/89, 26 mai 1993. A se vedea, de asemenea, [Avizul](#) Comisiei de la Veneția cu privire la Legile privind decretul de urgență nr. 667-676 din Turcia, 9-10 decembrie 2016.

urgență trebuie, de asemenea, să îndeplinească criteriile condiției de "*urgență publică care amenință viața națiunii*" stabilite de articolul 4 din PIDCP și articolul 15 din CEDO, astfel cum au fost interpretate de Comitetul ONU pentru Drepturile Omului și, respectiv, CtEDO, și să atingă un anumit prag de gravitate a amenințării. În cazul Greciei, Comisia Europeană a Drepturilor Omului a afirmat că o urgență trebuie să fie reală sau iminentă; efectele sale trebuie să implice întreaga națiune; continuitatea vieții organizate a comunității trebuie să fie amenințată; iar criza sau pericolul trebuie să fie excepțional.⁶² Se recomandă **elaborarea în articolul 138 a elementelor care trebuie luate în considerare de comisie pentru a evalua dacă pragul de amenințare-severitate este atins pentru a justifica declararea stării de urgență – prin a se include dispoziții exprese că urgența trebuie să fie reală sau iminentă, temporară și excepțională, să amenințe viața națiunii, să afecteze întreaga populație și să constituie o amenințare la adresa vieții organizate a comunității, fiind prevăzute în același timp măsurile care nu sunt permise în conformitate cu standardele constituționale obișnuite, aplicându-se testul "strictei necesități", inclusiv în timpul prelungirii.**

41. Este important ca comisia competentă să efectueze o evaluare preliminară a măsurilor de urgență avute în vedere pentru a stabili dacă: i) acestea pot fi incluse în clauzele obișnuite de limitare a drepturilor și ii) acestea subminează statul de drept și principiile guvernării democratice.⁶³ În ceea ce privește primul aspect, evaluarea trebuie să țină seama în mod corespunzător de faptul că anumite drepturi nu pot face obiectul unei derogări în nicio circumstanță (a se vedea, de asemenea, subsecțiunea 6.1 *infra*) și că măsurile de urgență, la fel ca interferențele cu drepturile omului în perioade normale, sunt supuse cerințelor de necesitate, proporționalitate și nediscriminare.⁶⁴ Pentru a facilita această evaluare preliminară, comisia competentă ar trebui să se angajeze în consultări prompte cu organizațiile societății civile, cu instituția națională pentru drepturile omului și, ori de câte ori este posibil, cu organele internaționale de experți. Rezultatul evaluării și linia de acțiune urmată - pentru a aborda situația printr-o declarație de urgență, o derogare de la unul sau mai multe tratate sau pentru a adopta o legislație nouă sau a adapta legislația existentă - ar trebui să fie justificate în mod transparent în raportul care urmează să fie prezentat Parlamentului pentru examinare. **Articolul 138 din Proiectul de cod ar putea detalia elementele care ar trebui examinate și evaluate în raportul prezentat Parlamentului. În plus, pentru a consolida și mai mult cadrul normativ, se recomandă să se precizeze la articolul 140 alineatul (2) din Proiectul de cod că starea de urgență sau de asediu poate fi declarată numai în situații care echivalează cu o urgență publică care amenință viața națiunii și atunci când situația o impune strict.**
42. Cu toate acestea, ar trebui să se recunoască faptul că, chiar și cu aceste garanții în vigoare, din cauza presiunii politice în situații de urgență, împreună cu dificultățile de a furniza informații adecvate parlamentarilor cu privire la îndeplinirea acestor condiții, astfel de clarificări în Proiectul de cod pot fi ineficiente. Prin urmare, este fundamental să se consolideze mecanismele de supraveghere în momentele în care se ia în considerare continuarea existenței unei situații de urgență (a se vedea subsecțiunea 6 *infra*). Din acest motiv, orice clarificare a definiției a ceea ce constituie o "urgență" trebuie să fie însoțită de clarificări suplimentare cu privire la procesul de revizuire, reînnoire și ridicare a stării de urgență. În cele din urmă, o definiție mai strictă a stării de urgență poate acționa ca o

62 A se vedea [Cauza Greciei \(1969\) YB 1](#). Această cerere interstatală nu a fost niciodată examinată de CtEDO, deoarece Grecia s-a retras din Convenție în urma hotărârii negative a Comisiei.

63 A se vedea Asociația de Drept Internațional, Comitetul pentru drepturile omului în perioade de urgență, [Rezoluția 2/2024](#) (iunie 2024), p. 3.

64 A se vedea Asociația de Drept Internațional, Comitetul pentru drepturile omului în perioade de urgență, [Rezoluția 2/2024](#) (iunie 2024), p. 3.

garanție care să asigure că declararea oficială a stării de urgență are efectul dorit de a limita competențele excepționale la situații excepționale.

3.3. Termenele pentru starea de urgență, asediu sau război

43. Situațiile de urgență sunt prin definiție o stare excepțională și temporară. Prin urmare, regimurile de urgență trebuie să fie de natură provizorie.⁶⁵ Măsurile de urgență trebuie să aibă o durată limitată, să dureze doar atât timp cât persistă situația de urgență și nu trebuie să devină permanente. După cum a afirmat Comisia de la Veneția, *"regimul de urgență nu ar trebui să se prelungească în mod nejustificat; dacă guvernul guvernează prin puteri de urgență prea mult timp, acesta își va pierde inevitabil legitimitatea democratică"*.⁶⁶ Prin urmare, statele ar trebui să asigure un mecanism de revizuire periodică pentru a evalua necesitatea de a continua starea de urgență.⁶⁷ Întrebarea cine ar trebui să pună capăt stării de urgență, când și cum, nu poate fi lăsată la aprecierea unui executiv, care exercită puteri sporite, și ar trebui să intre în responsabilitatea Parlamentului.⁶⁸
44. Proiectul de cod conține mai multe indicații conform cărora stările de urgență sunt presupuse a fi temporare. Articolul 137 alineatul (6) din Proiectul de cod permite prelungirea mandatului Parlamentului "până la finalizarea stării de urgență, de asediu sau de război"; articolul 140 alineatul (2) limitează instituirea și menținerea unei stări de urgență în "*măsura cerută de situațiile care le determină*" și impune ca orice declarație de urgență să specifice durata acesteia; iar articolul 141 prevede dispoziții generale privind prelungirea sau încetarea unei stări de urgență.
45. Cu toate acestea, Proiectul de cod nu include în prezent o limită de timp explicită pentru durata inițială a unei stări de urgență și nici pentru durata unei eventuale prelungiri a regimului de urgență. În timp ce articolul 18 din Legea organică 212/2004 prevede că o stare de urgență poate fi instituită pentru o perioadă care *nu va depăși 60 de zile*, cu posibilitatea de a fi prelungită, acesta nu specifică o limită de timp explicită pentru durata prelungirii potențiale și nu este clar dacă limita de 60 de zile se aplică și prelungirii. Pe de o parte, acest lucru este rezonabil, deoarece este dificil de apreciat în avans cât de mult poate dura o urgență. Pe de altă parte, fără o limită de timp explicită pentru prelungire, nu există o limită a duratei unei stări de urgență. Prin urmare, este posibil ca situațiile de urgență de lungă durată să fie permise în conformitate cu formularea actuală. Dispozițiile cu durată nelimitată sunt foarte susceptibile de abuz, deoarece puterile de urgență au adesea tendința de a se prelungi și de a se înrădăcina în timp.
46. Dintr-o perspectivă comparativă, majoritatea constituțiilor impun o limită de timp pentru orice regim de urgență, după care acesta expiră automat, cu excepția cazului în care este prelungit în mod oficial de către Parlament. Practicile privind durata inițială a stărilor de urgență și posibilitatea de prelungire, precum și durata prelungirii, variază de la un stat participant la OSCE la altul.⁶⁹

65 A se vedea Comisia de la Veneția, [Avizul cu privire la proiectul de lege constituțională privind "protecția națiunii" franceze](#), CDL-AD(2016)006, par. 65.

66 A se vedea [Avizul](#) Comisiei de la Veneția cu privire la Legile privind decretul de urgență nr. 667-676 din Turcia, par. 229.

67 A se vedea ODIHR, [OSCE Angajamentele Dimensiunii Umane și Răspunsurile Statelor la Pandemia de COVID-19](#), p. 49.

68 A se vedea Comisia de la Veneția, [Avizul](#) cu privire la proiectul de lege constituțională privind "protecția națiunii" franceze, CDL-AD(2016)006-e..

69 De exemplu, 15 zile pentru o stare de asediu în **Grecia** (care poate fi prelungită la fiecare cincisprezece zile, numai pe baza unei rezoluții adoptate de Parlament, articolul 48 din Constituție), 15 zile pentru o stare de urgență sau de asediu în **Portugalia** (pentru stările de asediu sau de urgență, articolul 19 alineatul (5) din Constituție), 30 de zile pentru o stare de urgență în **Spania** (proclamată de guvern prin decret convenit în Consiliul de Miniștri, după autorizarea prealabilă a Congresului, cu posibilitatea prelungirii cu încă 30 de zile, cu aceleași cerințe), 30 de zile în **Cehia** (durata inițială pentru o perioadă de cel mult 30 de zile, care poate fi anulată de Adunarea Deputaților, cu posibilitatea prelungirii cu 30 de zile numai cu acordul prealabil al Adunării Deputaților, articolul 6.3 din apendicele B

47. *Standardele minime de la Paris ale ILA privind drepturile omului într-o stare de urgență, de exemplu, prevăd că "durata unei situații de urgență (cu excepția cazurilor de război sau de agresiune externă) trebuie să fie pe un termen fix stabilit de constituție". Deși recunosc că sunt posibile prelungiri, acestea subliniază că "orice prelungire a perioadei inițiale de urgență trebuie să fie susținută de o nouă declarație făcută înainte de expirarea fiecărui termen, care să stabilească o altă perioadă stabilită de constituție". În plus, "orice prelungire a perioadei de urgență necesită aprobarea prealabilă a legislativului". În mod similar, Comisia de la Veneția a declarat că "(î)n niciun caz constituționalizarea (puterilor de urgență) nu ar trebui să rezulte în acordarea unui "cec în alb" în favoarea legiuitorului, cu atât mai puțin în favoarea majorității aflate la putere, care ar avea altfel puterea de a introduce derogări foarte substanțiale de la libertățile protejate, inclusiv după declararea stării de urgență. Din acest motiv, pare necesar să se prevină acest risc prin consacrarea în Constituție nu numai a posibilității de a declara (și prelungi) orice regim excepțional, inclusiv starea de urgență, ci și a limitelor formale, materiale și temporale care trebuie să guverneze astfel de regimuri."*⁷⁰
48. CtEDO a sugerat că situațiile de urgență prevăzute la articolul 15 din CEDO nu trebuie să fie neapărat temporare și că durata situației de urgență este luată în considerare ca parte a evaluării proporționalității.⁷¹ Cu toate acestea, această interpretare poate tulbura distincția dintre normalitate și urgență, deoarece abandonează obiectivul de restabilire a normalității. O astfel de abordare riscă, de asemenea, să slăbească funcția de protecție a articolului 15, deoarece normalitatea și urgența ar trebui să fie clar distinse, chiar dacă nu în totalitate.⁷²
49. Având în vedere cele de mai sus, **se recomandă specificarea în Proiectul de cod a duratei maxime pentru perioada inițială a oricărei stări de urgență declarate de Parlament sau trimiterea la dispozițiile Legii organice 212/2004, precum și a duratei maxime pentru eventualele prelungiri ulterioare ale oricărei stări de urgență.**
50. În plus, în multe jurisdicții, o stare de urgență poate fi încheiată mai devreme decât expirarea programată dacă criza sau situația de urgență s-a rezolvat. Încetarea anticipată poate fi decisă de executiv și, în unele țări, de legislativ.⁷³ Articolul 141 alineatul (1) din Proiectul de cod prevede că legiuitorul poate restrânge durata unei stări de urgență, de asediu sau de război în funcție de evoluția situației. În plus, legiuitorul trebuie să ridice regimul de urgență dacă situația care a condus la declararea stării de urgență a fost ridicată (articolul 141 alineatul (4) din Proiectul de cod). Aceste două dispoziții sunt binevenite, deoarece sugerează că o stare de urgență ar trebui menținută doar atât timp cât este necesar.
51. În ceea ce privește procedura de prelungire a stării de urgență, se presupune că aceasta ar necesita aceeași majoritate ca cea pentru declarația inițială, și anume o majoritate a

la Constituția Cehiei), două luni pentru o stare de urgență în **Cipru** (proclamarea stării de urgență încetează să funcționeze la expirarea a două luni de la data confirmării de către Camera Reprezentanților, cu excepția cazului în care Camera, la cererea Consiliului de 87 Miniștri, decide să prelungească durata stării de urgență, articolul 183 alineatul (6) din Constituție), până la 60 de zile pentru declararea stării de urgență în **Albania** (la cererea Consiliului de Miniștri, prin decizia Adunării, cu posibilitatea de prelungire numai cu acordul Adunării la fiecare 30 de zile pentru o perioadă de timp de cel mult 90 de zile, articolul 173 din Constituție), până la 90 de zile pentru proclamarea stării de urgență în **Polonia** (proclamată de președintele Republicii, la cererea Consiliului de Miniștri, cu posibilitatea de prelungire cu 60 de zile, cu acordul Sejm-ului, articolul 230 din Constituția Poloniei), până la 90 de zile în **Serbia** (declarată prin decizie a Adunării Naționale pentru o perioadă de maximum 90 de zile, cu posibilitatea de prelungire cu încă 90 de zile, articolul 200 din Constituție), până la trei luni pentru o stare de urgență în **Estonia** (*Riigikogu*-ul poate, la propunerea președintelui sau a guvernului Republicii și cu votul majorității membrilor săi, să declare stare de urgență pe întreg teritoriul național pentru o perioadă de maximum trei luni, articolul 129 din Constituția Estoniei).

70 A se vedea *Avizul* Comisiei de la Veneția cu privire la proiectul de lege constituțională privind protecția națiunii franceze, par. 54.

71 A se vedea CtEDO, Cauza *A. și alții c. Marii Britanii*, nr. 3455/05.

72 În hotărâri anterioare, precum în cauzele *Lawless c. Irlandei* și *Brannigan și McBride c. Marii Britanii*, Curtea părea mai atentă la natura temporară și excepțională a situațiilor de urgență. În mod similar, în cauza *A. și alții c. Secretarului de Stat*, Camera Lorzilor a subliniat importanța termenelor și a garanțiilor pentru a preveni normalizarea puterilor de urgență.

73 A se vedea, de exemplu, articolul 231 din *Constituția Poloniei*.

deputaților prezenți, fără cerința de cvorum. Cu toate acestea, având în vedere riscurile inerente prelungirii stării de urgență, autorii proiectului de lege ar putea lua în considerare solicitarea unei majorități calificate în scopul prelungirii unei stări de urgență, pentru a asigura un consens politic mai larg pentru fiecare prelungire a regimului de urgență și, în consecință, pentru a crește treptat puterea opoziției de a pune capăt regimului de urgență.⁷⁴ **Proiectul de cod ar trebui să specifice majoritatea necesară și cerința de cvorum pentru prelungirile ulterioare ale stării de urgență, luând în considerare în același timp introducerea creșterii pragului de vot pentru prelungirile ulterioare. În plus, ar trebui să se solicite o justificare separată pentru fiecare prelungire, care să sublinieze în mod clar de ce condițiile care au justificat inițial starea de urgență rămân prezente și necesită continuarea acesteia.**

52. Articolul 141 alineatul (4) din Proiectul de cod stipulează că "*starea de război va fi ridicată după încetarea acțiunilor militare și încheierea păcii*". Acest lucru ar putea fi problematic din două motive. În primul rând, conflictele moderne adesea nu se încheie prin încetarea acțiunilor militare sau semnarea unui acord de pace formal. În schimb, "conflictele înghețate" pot persista, permițând unei stări de război să dăinuie pentru o perioadă prelungită. În al doilea rând, elementele ale unei stări de război pot continua să persiste chiar și după încetarea ostilităților. Pentru a aborda astfel de circumstanțe, Constituția irlandeză a fost modificată pentru a extinde definiția "perioadei de război" pentru a include perioadele care urmează încheierii unui război, a unui conflict armat sau a unei rebeliuni armate. Această extindere rămâne în vigoare până când ambele camere ale legislativului bicameral decid că urgența națională rezultată din conflict sau rebeliune a luat sfârșit.⁷⁵ Cu toate acestea, exemplul irlandez ilustrează, de asemenea, modul în care astfel de perioade de timp pot fi abuzate. În cazul Irlandei, starea de urgență rezultată din izbucnirea celui de-al Doilea Război Mondial în 1939 a fost prelungită până în 1976. Deși ar putea exista motive întemeiate pentru a permite ca puterile asociate unei stări de război să continue după încetarea oficială a ostilităților, trebuie instituite controale stricte pentru a preveni abuzurile. **De asemenea, ar trebui luată în considerare o limită de timp rezonabilă pentru durata stării de război, cu mecanisme pentru eventuale prelungiri și revizuri periodice** (a se vedea și subsecțiunea 3.1 *infra*).

3.4. Publicitatea, transparența și informarea comunității internaționale

53. O stare de urgență ar trebui să fie ghidată de drepturile omului și de principiile democratice, inclusiv de transparență și responsabilitate. Accesul la informații, deschiderea și transparența sunt condiții necesare pentru o guvernare democratică. În Documentul de la Moscova (1991), statele participante la OSCE s-au angajat, în contextul unei stări de urgență, să "*pună la dispoziția cetățenilor (lor) informații, fără întârziere, despre măsurile care au fost luate*".⁷⁶
54. Din momentul în care starea de urgență este declarată sau proclamată, statul ar trebui, fără întârziere, să pună la dispoziția publicului informații privind măsurile care au fost luate și implicațiile care ar putea rezulta. Prin urmare, articolul 140 alineatul (5) din Proiectul de cod, care prevede că hotărârile de declarare a stării de urgență, de asediu sau de război "*sunt publicate neîntârziat*", este binevenit. **Trebuie subliniat faptul că informațiile trebuie să fie ușor accesibile, inclusiv pentru persoanele cu handicap.**

74 A se vedea International IDEA, Bulmer, E., Introducere în construirea Constituției 18 [Puteri de urgență](#), 2018, p. 15. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, *Parametri privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de verificare*, CDL-AD(2019)05, par. 121.

75 Articolul 28.3.3° din [Constituția Irlandei](#).

76 A se vedea [Documentul OSCE de la Moscova din 1991](#), par. 28.3.

55. Articolul 140 alineatul (6) din Proiectul de cod prevede, de asemenea, obligația Parlamentului, prin intermediul Ministerului Afacerilor Externe, de a "notifica Secretarul General al Organizației Națiunilor Unite și Secretarul General al Consiliului Europei despre măsurile adoptate care au ca efect limitarea exercițiului unor drepturi și libertăți fundamentale, în conformitate cu obligațiile internaționale ale Republicii Moldova". Acest lucru este în conformitate cu articolul 4 alineatul (1) din PIDCP și cu articolul 15 alineatul (1) din CEDO. Cu toate acestea, pentru a respecta, de asemenea, angajamentele OSCE, **Proiectul de cod ar trebui, de asemenea, să solicite autorităților statului să informeze Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului cu privire la hotărârea lor de a declara (și de a ridica) o stare de urgență și cu privire la eventualele derogări făcute de la obligațiile lor internaționale în domeniul drepturilor omului.**⁷⁷

RECOMANDAREA A

1. Să se solicite în mod explicit Parlamentului să confirme o declarație prezidențială a stării de război în temeiul articolului 87 alineatul (3) din Constituție într-un termen definit pentru ca aceasta să rămână în vigoare dincolo de o anumită perioadă inițială (scurtă);
2. Să se prevadă o cerință explicită de cvorum pentru adoptarea unei hotărâri de declarare a unei stări de urgență sau, alternativ, să se solicite un prag mai ridicat pentru ca legislativul să adopte o astfel de hotărâre, recunoscându-se totuși că acest lucru poate necesita o modificare a Constituției;
3. Să se elaboreze, la articolul 138 din Proiectul de cod, elementele care trebuie luate în considerare de către comisie pentru a evalua dacă pragul de amenințare-severitate este atins pentru a justifica declararea unei stări de urgență – solicitându-se în mod explicit ca urgența să fie reală sau iminentă, temporară și excepțională, care amenință viața și viața organizată a națiunii, fiind necesare în același timp măsuri care nu sunt permise în temeiul standardelor constituționale obișnuite, aplicându-se testul "strictei necesități";
4. Să se completeze articolul 138 din Proiectul de cod pentru a detalia elementele care ar trebui examinate și evaluate în raportul prezentat Parlamentului pentru a fundamenta hotărârea de declarare a unei stări de urgență, inclusiv o justificare a rezultatului evaluării și a cursului de acțiune urmărit - pentru a aborda situația printr-o declarație de urgență, o derogare de la unul sau mai multe tratate, sau pentru a adopta o legislație nouă sau a adapta legislația existentă - asigurându-se în același timp că comisia responsabilă se angajează în consultări prompte cu organizațiile societății civile, instituția națională pentru drepturile omului și, ori de câte ori este posibil, organele internaționale de experți
5. Să se includă specificarea în Proiectul de cod a duratei maxime pentru perioada inițială a oricărei stări de urgență declarate de Parlament sau trimiterea la dispozițiile Legii organice 212/2004, precum și a duratei maxime a eventualelor prelungiri ulterioare ale oricărei stări de urgență;
6. Să se introducă specificarea majorității necesare și a cerinței de cvorum pentru prelungirile ulterioare ale stării de urgență, luându-se în considerare în același timp posibilitatea introducerii creșterii pragului de vot pentru prelungirile

77 A se vedea [Documentul OSCE de la Moscova din 1991](#), par. 28.10, citit împreună cu CSCE, [Documentul de la Helsinki din 1992](#), Partea VI Dimensiunea umană, par. 5b.

ulterioare; în plus, ar trebui să se solicite o justificare separată pentru fiecare prelungire.

7. Completarea articolului 140 alineatul (6) din Proiectul de cod pentru a solicita informarea Biroului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului cu privire la hotărârea de a declara (și de a ridica) o stare de urgență și la eventualele derogări de la obligațiile lor internaționale privind drepturile omului.
8. Să se precizeze că informațiile publicului cu privire la declararea unei stări de urgență și la măsurile de urgență trebuie să fie puse la dispoziție imediat, subliniindu-se în același timp necesitatea ca informațiile să fie accesibile tuturor, inclusiv persoanelor cu dizabilități.

4. PROCESUL DECIZIONAL ȘI CONTINUITATEA FUNCȚIONĂRII PARLAMENTULUI ÎN TIMPUL UNEI STĂRI DE URGENȚĂ

56. Este recunoscut faptul că, în multe situații de urgență, parlamentele nu se vor putea întruni în mod obișnuit și, prin urmare, trebuie găsite modalități de a asigura faptul că o supraveghere legislativă adecvată, permițând în același timp luarea deciziilor urgente într-un mod eficient. În timpul unei stări de urgență, statele ar trebui să se abțină pe cât posibil de la examinarea legislației care nu este urgentă, în timp ce funcțiile parlamentare nu sunt pe deplin operaționale și când anumite drepturi civice și politice sunt restricționate.⁷⁸ În special, dispozițiile constituționale sau legislația care poate avea un impact asupra libertăților fundamentale și a drepturilor omului sau care poate schimba echilibrul puterilor sau sistemul de control și echilibru nu ar trebui adoptate sau modificate în astfel de perioade.⁷⁹ Cu toate acestea, în ciuda caracterului urgent al anumitor decizii, ar trebui să se acorde atenție implicării cât mai multor experți și reprezentanți ai societății civile, inclusiv ai minorităților și ai altor grupuri diverse, asigurându-se în același timp o participare echilibrată a bărbaților și femeilor, pentru a garanta un proces incluziv.
57. Articolul 137 alineatul (3) din Proiectul de cod prevede că, în cazul în care nu se află în sesiune ordinară, Parlamentul trebuie convocat în sesiune extraordinară pentru a examina propunerea de declarare a unei stări de urgență. În plus, articolul 137 alineatele (5) și (6) garantează că Parlamentul își va continua mandatul în timpul stării de urgență, ceea ce este esențial pentru a asigura controlul parlamentar pe întreaga durată a stării de urgență și pentru a evalua, în timp, necesitatea și proporționalitatea continuă a stării de urgență și a măsurilor de urgență. Deși dispozițiile menționate mai sus sunt binevenite, Proiectul de cod nu specifică procedurile decizionale în timpul stării de urgență.
58. Pentru a asigura continuitatea funcționării Parlamentului în timpul unei stări de urgență și pentru a consolida controlul legislativ, **Proiectul de cod ar putea solicita legislativului să se întrunească în mod automat în cazul în care se declară starea de urgență sau ar putea permite legislativului să se întrunească în timpul stării de urgență fără convocare oficială din partea executivului,⁸⁰ sau ar putea solicita legislativului să rămână în sesiune pe toată durata regimului de urgență.⁸¹ De**

78 ODIHR, *OSCE Angajamentele Dimensiunii Umane și Răspunsurile Statelor la Pandemia de COVID-19*, pagina 74. A se vedea, de asemenea, *Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune*, par. 250

79 ODIHR, *OSCE Angajamentele Dimensiunii Umane și Răspunsurile Statelor la Pandemia de COVID-19*, pagina 74. A se vedea, de asemenea, *Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune*, par. 250.

80 A se vedea, de exemplu, articolul 70 alineatul (4) din *Constituția Vanuatu*.

81 A se vedea, de exemplu, articolul 44 alineatul (3) din *Constituția Georgiei*; articolul 27 alineatul (5) din *Constituția Mongoliei*; articolul 92 alineatul (4) din *Constituția României*.

asemenea, este esențial ca Proiectul de cod să introducă **posibilitatea de a organiza sesiunea parlamentară într-o altă locație, inclusiv online, și procedura aferentă pentru votul online**, în cazul în care clădirea parlamentului este inaccesibilă în timpul unui regim de urgență. În plus, în cazul în care legislativul nu se poate reuni din cauza situației de urgență în curs, **Proiectul de cod ar putea prevedea modalități alternative temporare de lucru și de luare a deciziilor**.⁸²

59. În plus, Proiectul de cod este lipsit de detalii privind modalitățile de luare a deciziilor în timpul stării de urgență, de asediu sau de război. Articolul 126 din Proiectul de cod interzice doar revizuirile constituționale în timpul stării de urgență, de asediu sau de război, dar nu prevede modul în care pot fi luate deciziile de către legislativ în timpul unei stări de urgență.
60. Având în vedere cele de mai sus, **se recomandă completarea Proiectului de cod pentru a se specifica modalitățile de luare a deciziilor în timpul stării de urgență, de asediu sau de război, luând în considerare, în același timp, mecanismele și procedurile specifice pentru ca Parlamentul să continue să funcționeze eficient în astfel de perioade**, inclusiv pentru a asigura o supraveghere eficientă a utilizării puterilor de urgență de către executiv în timpul unei stări de urgență (a se vedea subsecțiunea 5 *infra*). În special, este important să se includă în Proiectul de cod **dispoziții privind utilizarea procedurilor virtuale/de la distanță sau hibride, ca un caz excepțional în care reuniunile fizice nu sunt fezabile, precum și utilizarea soluțiilor tehnologiei informaționale, inclusiv în ceea ce privește votul online**. De asemenea, autorii propunerilor legislative ar trebui să stabilească dacă pot fi necesare norme diferite privind procedurile de stabilire a ordinii de zi și de dezbateri, inclusiv în ceea ce privește cvorumurile, pentru a permite desfășurarea rapidă și eficientă a lucrărilor parlamentare în cazul în care acestea au legătură cu criza sau, cel puțin, pentru a oferi deputaților posibilitatea de a modifica procedurile normale prevăzute în regulamentul de procedură al Parlamentului în acest scop.⁸³ Aceste dispoziții ar putea fi adăugate la Proiectul de cod. Pentru a spori transparența și responsabilitatea, Parlamentul ar trebui, de asemenea, să facă anunțuri cu privire la modul în care situația va afecta procesul legislativ obișnuit.
61. În cele din urmă, se recomandă, de asemenea, ca **Proiectul de cod să impună în mod expres elaborarea și adoptarea unor planuri de continuitate a activității** pentru a se asigura că Parlamentul este practic capabil să își continue activitatea în orice situație.

RECOMANDAREA B

4. Atunci când este declarată starea de urgență, să se solicite legislativului să se întrunească în mod automat sau să se întrunească fără convocare oficială din partea executivului sau să rămână în sesiune pe toată durata regimului de urgență, introducându-se în același timp posibilitatea de a ține sesiunea parlamentară într-un loc diferit, inclusiv la distanță (ca caz excepțional), prevăzându-se în același timp procedura conexă pentru votul online.

82 De exemplu, Constituția Suediei prevede posibilitatea înființării unei "delegații de război" a Parlamentului care să înlocuiască temporar organul legislativ atunci când țara este în război (a se vedea capitolul 15, articolul 2 din [Constituția Suediei](#)). Ca un alt exemplu ilustrativ, Constituția Capului Verde prevede că, în cazul în care legislativul nu se poate întruni în timpul unei stări de urgență sau în timpul legii marțiale, atribuțiile legislativului sunt preluate de așa-numita "Comisie permanentă" compusă din președintele adunării naționale, vicepreședinții și secretarii consiliului executiv și un reprezentant al fiecărui grup parlamentar (articolul 164 alineatul (2) din Constituția Capului Verde). A se vedea, de exemplu, [Regulamentul de procedură al Parlamentului European](#), articolele 244-247. A se vedea, de asemenea, [Raportul ODIHR 2020 privind angajamentele OSCE privind dimensiunea umană și răspunsurile statelor la pandemia COVID-19](#), p. 69.

83 A se vedea, de exemplu, [Regulamentul de procedură al Parlamentului European](#), articolele 244-247. În Polonia, un sistem hibrid combină președintele legislativului și un număr mic de deputați, delegați de partidele lor, care participă în Cameră, cei care se alătură fiind afișați virtual pe ecrane video.

5. Să se completeze Proiectul de cod pentru a se specifica modalitățile de luare a deciziilor în timpul stării de urgență, de asediu sau de război, luând în considerare mecanismele și procedurile specifice pentru ca Parlamentul să continue să funcționeze eficient în astfel de perioade, inclusiv în ceea ce privește utilizarea procedurilor virtuale/de la distanță sau hibride, votul online, precum și eventualele norme diferite referitoare la procedurile de stabilire a ordinii de zi și de dezbateri, inclusiv în ceea ce privește cvorumurile, sau cel puțin să ofere deputaților posibilitatea de a modifica procedurile normale stabilite în regulamentul de procedură al Parlamentului.
6. Să se solicite Parlamentului să elaboreze și să adopte planuri de continuitate a activității pentru a se asigura că Parlamentul este capabil, din punct de vedere practic, să continue să funcționeze în orice circumstanțe.

5. SUPRAVEGHEREA PARLAMENTARĂ ÎN TIMPUL ȘI DUPĂ DECLARAREA STĂRII DE URGENȚĂ

62. După cum se subliniază în Raportul ODIHR din 2020 privind angajamentele OSCE privind dimensiunea umană și răspunsurile statelor la pandemia COVID-19,⁸⁴ în timpul regimurilor juridice de urgență, rolul parlamentului este esențial pentru a supraveghea declararea, prelungirea și încetarea stării de urgență, precum și aplicarea puterilor de urgență, asigurându-se în același timp participarea opoziției la astfel de mecanisme de supraveghere pentru a asigura un consens larg. Trebuie subliniat faptul că Raportul privind extinderea UE din 2024 a menționat în mod specific că *"nu a fost adoptat niciun mecanism eficient de supraveghere parlamentară pentru a acoperi activitățile Comisiei pentru situații excepționale între februarie 2022 și decembrie 2023"*.⁸⁵ Acest lucru subliniază importanța încorporării unui mecanism de supraveghere parlamentară adecvat și eficient în Proiectul de cod în sine.

5.1. Supravegherea necesității continue de menținere a stării de urgență și a necesității și proporționalității măsurilor de urgență adoptate de executiv

63. Articolele 137-139 din Proiectul de cod elaborează Procedura declarării stării de urgență, de asediu sau de război, articolul 140 se concentrează pe conținutul hotărârii, în timp ce articolul 141 reglementează posibila prelungire sau încetare a stării de urgență. Articolul 141 alineatul (1) din Proiectul de cod prevede că *"în funcție de evoluția situației, Parlamentul poate prelungi sau restrânge durata stării de urgență, de asediu sau de război, poate extinde sau restrânge aria de acțiune a acesteia"*, ceea ce sugerează o anumită formă de adaptare a domeniului de aplicare temporal, geografic și material al stării de urgență în funcție de evoluția circumstanțelor. Ar trebui să existe mecanisme de supraveghere parlamentară care să revizuiască periodic (de exemplu, la fiecare 30/60 de zile) și să asigure caracterul temporar, adecvat și proporțional al continuității regimului juridic de urgență (și a măsurilor de punere în aplicare), precum și faptul că acestea sunt atenuate sau încetate de îndată ce situația o permite.⁸⁶ În plus, **nu există cerințe specifice în Proiectul de cod pentru a se asigura că starea de urgență ar trebui să rămână strict necesară și proporțională, precum și o evaluare a faptului dacă mecanismele**

84 A se vedea [Angajamentele OSCE privind Dimensiunea Umană și Răspunsurile Statelor la Pandemia de COVID-19](#)

85 Comisia Europeană, [Comunicarea din 2024 privind politica de extindere a UE \(Raportul Republica Moldova 2024\)](#), octombrie 2024, p. 22.

86 A se vedea [Raportul ODIHR 2020 privind angajamentele OSCE privind dimensiunea umană și răspunsurile statelor la pandemia COVID-19](#), p. 50.

și legislația obișnuită ar putea fi utilizate în timp pentru a aborda sau recupera situația de urgență, și nu măsurile de urgență. Proiectul de cod ar putea fi completat în această privință.

64. Proiectul de cod nu menționează, de asemenea, niciun mecanism eficient de supraveghere parlamentară pentru a asigura stricta necesitate și proporționalitatea măsurilor de punere în aplicare în timp, pe durata stării de urgență, în special în contextul libertăților fundamentale și al drepturilor omului, precum și pentru a revizui sistematic deciziile și legislația adoptate în această perioadă la ridicarea regimului juridic (a se vedea subsecțiunea 5.3 în această privință). Proiectul de cod ar putea prevedea, de îndată ce este declarată o stare de urgență, **înființarea unei comisii parlamentare ad hoc de supraveghere în cadrul legislativului, însărcinată cu examinarea periodică a utilizării puterilor de urgență de către executiv pe întreaga durată a stării de urgență.**⁸⁷ Pentru a asigura o supraveghere eficientă, o astfel de comisie ar putea fi condusă de opoziție și ar trebui să fie compusă cel puțin din toate partidele parlamentare proporțional cu numărul lor de locuri în parlament, sau chiar o reprezentare egală a majorității și a opoziției,⁸⁸ asigurând, în același timp, o compoziție echilibrată din punct de vedere al genului.

5.2. Supravegherea specifică a potențialului impact discriminatoriu al stării de urgență

65. În conformitate cu articolul 4 alineatul (1) din PIDCP, măsurile derogatorii "*nu trebuie să fie discriminatorii exclusiv pe motive de rasă, culoare, sex, limbă, religie, origine socială sau apartenență la o minoritate*". Deși în legislația de urgență sau în ordinele administrative nu există o discriminare directă pe astfel de motive, cadrele juridice și măsurile de urgență (sau lipsa acestora) au dus adesea la o discriminare indirectă, ceea ce a dus la un tratament inegal sau la un impact negativ deosebit asupra anumitor grupuri atunci când au fost puse în practică,⁸⁹ în special asupra celor care sunt deja expuși riscului sau marginalizați, cum ar fi persoanele de etnie roma și sinti, minoritățile naționale, solicitanții de azil, victimele traficului de ființe umane, persoanele în vârstă, persoanele cu handicap etc.⁹⁰ Femeile sunt adesea expuse unui risc mai mare de violență bazată pe gen, inclusiv violență sexuală și exploatare, în special în zonele de conflict sau în comunitățile strămutate.⁹¹ În acest sens, consolidarea mecanismelor de prevenire și de răspuns la violența bazată pe gen este esențială, alături de reformele juridice pentru a proteja femeile împotriva exploatării și vătămării, inclusiv în timpul stării de urgență.
66. Prin urmare, se recomandă să se ia în considerare includerea în Proiectul de cod a unei mențiuni specifice privind controlul parlamentar asupra posibilului impact discriminatoriu al măsurilor de urgență asupra anumitor persoane sau grupuri, inclusiv femeile, persoanele cu handicap, persoanele în vârstă, persoanele fără adăpost, persoanele aflate în detenție și în instituții, migranții, victimele traficului de persoane, solicitanții de azil, persoanele strămutate și refugiații, copiii și tinerii, minoritățile, persoanele LGBTI. Acest lucru ar putea fi realizat prin însărcinarea specifică a comisiei parlamentare ad hoc de supraveghere menționate mai sus de a

87 A se vedea, de exemplu, Constituția Braziliei, art. 140.

88 ODIHR, [Angajamentele OSCE privind dimensiunea umană și răspunsurile statelor la pandemia de COVID-19](#), p. 49. A se vedea, de asemenea, [Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#), par. 250.

89 A se vedea, de asemenea, [Decizia CM 7/09 din 2009 privind participarea femeilor la viața politică și publică](#); și [Deciziile CM din 2018 privind violența împotriva femeilor](#) 2005, 2014 și (15/05; 7/14 și 4/18).

90 A se vedea [Raportul ODIHR 2020 privind angajamentele OSCE privind dimensiunea umană și răspunsurile statelor la pandemia COVID-19](#), în special secțiunea II.3.A.

91 A se vedea OHCHR, [Drepturile omului ale femeilor și preocupările legate de gen în situații de conflict și instabilitate](#), și [Raportul ODIHR 2020 privind angajamentele OSCE privind dimensiunea umană și răspunsurile statelor la pandemia COVID-19](#), în special secțiunea II.3.B.

îndeplini astfel de funcții sau prin desemnarea comisiilor pentru egalitatea de gen și drepturile omului de a prelua astfel de sarcini. Deși este posibil ca în timpul stării de urgență să nu fie posibile consultări personale ample și cuprinzătoare, Parlamentul ar trebui totuși să **încearcă să asigure audieri și consultări publice cuprinzătoare în măsura posibilului, inclusiv prin utilizarea platformelor online, promovând în același timp abordări cuprinzătoare pentru abordarea crizelor publice**, cu participarea organizațiilor societății civile care se adresează diferitelor segmente ale populației, inclusiv celor mai marginalizate. Aceste aspecte ar putea fi reflectate în Proiectul de cod.

67. După cum se subliniază în continuare în *Opinia preliminară a Biroului ODIHR privind Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova (referitor la controlul parlamentar, Titlul III)*, **comisia menționată ar trebui să fie dotată cu suficiente resurse și capacități umane și financiare pentru a îndeplini astfel de funcții, dispunând în același timp și de mijloacele legale pentru a declanșa unele răspunsuri în timp util din partea executivului, împreună cu consecințele adecvate în caz de nerespectare.**

5.3. Supravegherea post-emergență

68. Articolul 141 alineatul (6) din Proiectul de cod prevede că "*(î)n urma ridicării stării de urgență sau prelungirii acesteia Guvernul prezintă în ședința plenară a Parlamentului raportul privind măsurile întreprinse, cheltuielile bugetare, impactul măsurilor întreprinse asupra drepturilor și libertăților omului, precum și remedierea acestora*". Nu este clar dacă Parlamentul va organiza o dezbatere sau dacă sunt avute în vedere alte acțiuni ulterioare. Deși este binevenit faptul că Proiectul de cod prevede întocmirea unui raport de către guvern, se recomandă **efectuarea unei revizuirii și evaluări ex-post mai cuprinzătoare, la inițiativa Parlamentului, care să analizeze nu numai utilizarea puterilor de urgență de către guvern și examinarea acestor puteri de către Parlament în timpul stării de urgență, ci și modul în care regimul juridic național a fost pregătit pentru măsurile impuse de starea de urgență, în vederea maximizării pregătirii și a cadrului juridic pentru crize viitoare. Se recomandă completarea Proiectului de cod în această privință.**

RECOMANDAREA C

1. Să se solicite în mod specific ca stările de urgență să rămână strict necesare și proporționale, solicitând în același timp o evaluare a faptului dacă mecanismele și legislația obișnuite ar putea fi utilizate în timp pentru a aborda sau a recupera situația de urgență, și nu măsurile de urgență, înainte de a se pronunța/decide cu privire la o prelungire.
2. Să se ia în considerare posibilitatea de a solicita, de îndată ce se declară o stare de urgență, înființarea unei comisii parlamentare *ad-hoc* de supraveghere în cadrul legislativului, însărcinată cu examinarea periodică a utilizării puterilor de urgență de către executiv pe întreaga durată a stării de urgență, asigurându-se în același timp că este dotată cu suficiente resurse umane și financiare și capacități pentru a îndeplini astfel de funcții, dispunând în același timp și de mijloacele legale pentru a declanșa anumite răspunsuri în timp util din partea executivului, împreună cu consecințe adecvate în caz de nerespectare.
3. Să se ia în considerare includerea în Proiectul de cod a unei mențiuni specifice privind controlul parlamentar asupra posibilului impact discriminatoriu al măsurilor de urgență asupra anumitor persoane sau grupuri, inclusiv femeile,

persoanele cu handicap, persoanele în vârstă, persoanele fără adăpost, persoanele aflate în detenție și în instituții, migranții, victimele traficului de persoane, solicitanții de azil, persoanele strămutate și refugiații, copiii și tinerii, minoritățile, persoanele LGBTI, desemnând în același timp organul care ar trebui să fie responsabil și modalitățile unui astfel de control.

4. După ridicarea stării de urgență, să se solicite o revizuire și o evaluare ex-post cuprinzătoare, la inițiativa Parlamentului, care să analizeze nu numai utilizarea puterilor de urgență de către guvern și examinarea acestor puteri de către Parlament în timpul stării de urgență, ci și modul în care regimul juridic național a fost pregătit pentru măsurile impuse de starea de urgență, în vederea maximizării pregătirii și a cadrului juridic pentru crizele/urgențele viitoare.

6. EFECTUL ASUPRA DREPTURILOR FUNDAMENTALE

6.1. Drepturile nederogabile și absolute

69. Articolul 140 alineatul (4) din Proiectul de cod enumeră o serie de drepturi ale omului care nu pot fi limitate sau suspendate în timpul unei stări de urgență, inclusiv dreptul la viață, cu excepția cazului în care moartea este rezultatul unor acte legitime de război, dreptul de a nu fi supus torturii și tratamentelor sau pedepselor inumane sau degradante, dreptul de a nu fi condamnat pentru infracțiuni neprevăzute ca atare, potrivit dreptului național sau internațional sau dreptului de acces liber la justiție.
70. După cum s-a menționat deja, standardele internaționale privind drepturile omului prevăd posibilitatea, în anumite condiții stricte, de derogare de la obligațiile internaționale privind drepturile omului în situațiile de urgență publică care amenință viața unei națiuni. Derogările pot dura doar pentru un timp limitat și pot avea doar un domeniu de aplicare care este "*strict necesar în funcție de cerințele situației*". Necesitatea și proporționalitatea acestora trebuie să facă obiectul unei supravegheri interne și internaționale. Chiar și în cazurile reale de situații de urgență, statul de drept trebuie să prevaleze.⁹²
71. Instrumentele internaționale privind drepturile omului enumeră în mod explicit o serie de drepturi ale omului care nu pot fi suspendate în situații de urgență publică care amenință viața unei națiuni. Domeniul de aplicare al drepturilor care nu pot face obiectul unei derogări prevăzute la articolul 140 alineatul (4) din Proiectul de cod se aliniază în mare măsură obligațiilor internaționale stabilite, astfel cum sunt prevăzute în PIDCP și CEDO.⁹³ Cu toate acestea, dispozițiile juridice respective nu sunt exhaustive, ceea ce ar putea submina protecția drepturilor fundamentale în timpul situațiilor de urgență. O lacună semnificativă a articolului 140 alineatul (4) din Proiectul de cod este omiterea interdicției sclaviei și a muncii forțate, un drept protejat în mod expres ca fiind nederogabil în temeiul articolului 4 din CEDO și al articolului 8 din PIDCP. Aceste dispoziții recunosc interdicția sclaviei și a muncii forțate ca fiind fundamentală, chiar și în situații de urgență. Neincluderea acestui drept în Proiectul de cod lasă deschisă posibilitatea practicilor de exploatare în timpul crizelor. În special, articolul 4 alineatul

⁹² A se vedea al treilea paragraf din [preambulul Declarației universale a drepturilor omului a ONU](#) din 10 decembrie 1948.

⁹³ Mai precis, dreptul la viață, astfel cum este articulat la articolul 140 alineatul (4), aderă la normele internaționale, permițând o urgență numai pentru actele de război legale. Acest lucru este în concordanță cu limitările recunoscute în temeiul articolului 15 alineatul (2) din CEDO și al articolului 6 din PIDCP, asigurând conformitatea cu principiile stabilite care reglementează stările de urgență. În mod similar, interzicerea absolută a torturii și a tratamentelor sau pedepselor inumane sau degradante este în conformitate cu articolul 15 alineatul (2) din CEDO și cu articolul 7 din PIDCP, subliniind recunoașterea universală a inviolabilității demnității umane, chiar și în timpul crizelor. În plus, interzicerea dreptului penal retroactiv, care garantează că persoanele nu pot fi condamnate pentru fapte care nu erau penale în momentul în care au fost comise, reflectă un principiu fundamental al legalității consacrat atât în CEDO, cât și în PIDCP.

(3) din CEDO clarifică faptul că interdicția privind munca forțată nu se extinde la serviciul militar obligatoriu sau la alte servicii necesare "în timpul unei situații de urgență sau calamitate".⁹⁴ Prin urmare, includerea interdicției sclaviei și a muncii forțate, chiar și în situații de urgență, nu afectează nicio formă de recrutare sau mobilizare militară națională care poate fi necesară ca urmare a unei stări de război. **Se recomandă ca interzicerea sclaviei sau a muncii forțate să fie inclusă în mod explicit în lista drepturilor care nu pot face obiectul unei derogări cuprinse la articolul 140 alineatul (4) din Proiectul de cod.**

72. În plus, unele alte drepturi, în afara celor enumerate în mod expres în instrumentele internaționale, au fost recunoscute ca nefiind supuse derogării, inclusiv dreptul la o cale de atac efectivă, deoarece este inherent exercitării altor drepturi ale omului (nederogabile),⁹⁵ principiile fundamentale ale unui proces echitabil,⁹⁶ garanțiile fundamentale împotriva detenției *arbitrare*⁹⁷ și principiul *nereturnării*, care este absolut și nederogabil.⁹⁸ Există, de asemenea, drepturi care sunt absolute, adică drepturi care nu pot fi suspendate sau restricționate în nicio circumstanță, chiar și într-un context de urgență. Printre drepturile absolute se numără dreptul de a nu fi supus torturii și altor tratamente sau pedepse crude, inumane sau degradante,⁹⁹ de a nu fi supus sclaviei și servituții, de a nu fi supus detenției pentru incapacitatea de a îndeplini o obligație contractuală, interzicerea genocidului, a crimelor de război și a crimelor împotriva umanității, interzicerea aplicării retroactive a legilor penale, dreptul la recunoaștere în fața legii, interzicerea privării arbitrare de libertate și dreptul aferent al oricărei persoane private de libertate de a sesiza o instanță pentru a contesta legalitatea detenției,¹⁰⁰ și principiul *nereturnării*.¹⁰¹ Obligațiile statului asociate cu conținutul de bază al dreptului la sănătate, dar și cu drepturile la hrană, locuință, protecție socială, apă și salubritate, educație, un nivel de trai adecvat și dreptul de a nu fi discriminat rămân, de asemenea, în

94 Articolul 4 alineatul (3) prevede că, termenul "muncă forțată sau obligatorie" nu include (a) orice muncă care trebuie prestată în cursul normal al detenției impuse în conformitate cu dispozițiile articolului 5 din prezenta convenție sau în timpul eliberării condiționate dintr-o astfel de detenție; (b) orice serviciu cu caracter militar sau, în cazul obiectivelor de conștiință în țările în care aceștia sunt recunoscuți, serviciul prestat în locul serviciului militar obligatoriu; (c) orice serviciu prestat în caz de urgență sau calamitate care amenință viața sau bunăstarea comunității; (d) orice muncă sau serviciu care face parte din obligațiile civice normale.

95 A se vedea UNHRC, *Comentariul general nr. 29 privind articolul 4 din PIDCP*, par. 14-15.

96 UNHRC, *Comentariul general nr. 29 privind articolul 4 din PIDCP*, par. 16; și *Comentariul general nr. 32 privind articolul 14 din PIDCP* (2007), par. 6. Acestea ar include dreptul de a fi judecat de un tribunal independent și imparțial [UNHRC, *Comentariul general nr. 32* (2007), par. 19]; prezumția de nevinovăție [CCPR *Comentariul general nr. 32* (2007), par. 6]; dreptul de a avea acces la un avocat; și dreptul persoanelor arestate sau reținute de a fi aduse cu promptitudine în fața unei autorități judiciare (independente și imparțiale) care să decidă fără întârziere asupra legalității detenției și să dispună eliberarea în cazul în care aceasta este ilegală/dreptul la habeas corpus (UNHRC, *Comentariul general nr. 29*, par. 16; și *Comentariul general nr. 35, art. 9 (Libertatea și securitatea persoanei)*, par. 67).

97 UNHRC, *Comentariul general nr. 35, art. 9 (Libertatea și securitatea persoanei)*, par. 66-67, care include dreptul de a introduce o acțiune în fața unei instanțe pentru a permite instanței să decidă fără întârziere cu privire la legalitatea detenției.

98 A se vedea Adunarea Generală a ONU, *Rezoluția A/RES/51/75*, 12 februarie 1997, par. 3. A se vedea, de asemenea, Înalțul Comisariat al ONU pentru Refugiați (UNHCR), *Avizul consultativ privind aplicarea extrateritorială a obligațiilor de nereturnare în temeiul Convenției din 1951 privind statutul refugiaților și al Protocolului său din 1967*, 26 ianuarie 2007, par. 12 și 20; CtEDO, cauza *Chahal c. Marii Britanii* [CG] (cererea nr. 22414/93, 15 noiembrie 1996), par. 80; și cauza *Saadi c. Italiei* [CG] (cererea nr. 37201/06, 28 februarie 2008), par. 137).

99 Art. 2 alineatul (2) din Convenția ONU împotriva torturii prevede în mod expres că "[n]umai circumstanțe excepționale, indiferent dacă este vorba de o stare de război sau de o amenințare de război, de instabilitate politică internă sau de orice altă urgență publică, nu pot fi invocate ca justificare a torturii". 99 A se vedea, de asemenea, Documentul OSCE de la Copenhaga, par. 16.3.

100 A se vedea Grupul de lucru privind detenția arbitrară, *Deliberarea nr. 11 privind prevenirea privării arbitrare de libertate în contextul urgențelor de sănătate publică* (8 mai 2020), par. 5; *Raportul Grupului de lucru privind detenția arbitrară către Consiliul ONU pentru Drepturile Omului*, A/HRC/22/44, 24 decembrie 2012, par. 42-51; *Comentariul general nr. 35* privind art. 9 din PIDCP (Libertatea și securitatea persoanei), par. 67.

101 A se vedea articolul 4 din Convenția împotriva torturii și tratamentelor și pedepselor crude, inumane sau degradante (CAT) din 1984, care conține o interdicție absolută de returnare pentru persoanele aflate în pericol de a fi supuse torturii. A se vedea, de asemenea, CCPR, *Comentariul general nr. 20 privind art. 7 alin. 7 din PIDCP*, 10 martie 1992, par. 9; și jurisprudența CtEDO care încorporează acest principiu absolut al nereturnării în art. 3 alin. 3 din CEDO, a se vedea, de exemplu, cauza *Soering c. Marii Britanii* (cererea nr. 14038/88, hotărârea din 7 iulie 1989), par. 88; și cauza *Chahal c. Marii Britanii* [CG] (cererea nr. 22414/93, hotărârea din 15 noiembrie 1996), par. 80-1.

vigoare chiar și în situații de urgență.¹⁰² În cele din urmă, dreptul internațional umanitar trebuie respectat în toate circumstanțele.¹⁰³ **Se recomandă completarea articolului 140 alineatul (4) din Proiectul de cod cu o listă mai largă de drepturi care ar trebui respectate în toate cazurile, chiar și în timpul unei stări de urgență, în special interzicerea privării arbitrare de libertate și dreptul aferent al oricărei persoane private de libertate de a sesiza o instanță pentru a contesta legalitatea detenției, interzicerea genocidului, a crimelor de război și a crimelor împotriva umanității, a discriminării exclusiv pe motive de "rasă, culoare, sex, limbă, religie sau origine socială", principiul nereturnării etc.**

73. O caracteristică deosebit de notabilă a articolului 140 alineatul (4) este recunoașterea accesului liber la justiție ca drept care nu poate face obiectul unei derogări. Deși acest drept nu este enumerat în mod explicit ca non-derogabil în temeiul articolului 15 din CEDO sau al articolului 4 din PIDCP, includerea sa în articolul 140 alineatul (4) este binevenită. UNHRC afirmă în Comentariul său general nr. 29 că *"chiar dacă un stat parte, în timpul unei stări de urgență și în măsura în care astfel de măsuri sunt strict impuse de cerințele situației, poate introduce ajustări în funcționarea practică a procedurilor sale care reglementează căile de atac judiciare sau de altă natură, statul parte trebuie să respecte obligația fundamentală, în temeiul articolului 2 alineatul (3) din Pact, de a oferi o cale de atac eficientă"*.¹⁰⁴ Elementele dreptului la un proces echitabil, cum ar fi prezumția de nevinovăție, și drepturile care sunt necesare pentru a asigura protecția drepturilor expres nederogabile, inclusiv dreptul la o cale de atac eficientă sunt direct legate de dreptul de a fi protejat de tortură și de tratamentele inumane. În plus, în timp ce derogările de la articolul 14 (dreptul la un proces echitabil) pot fi permise dacă sunt strict necesare din cauza unei situații de urgență generate de un conflict armat, astfel de derogări nu se aplică drepturilor la un proces echitabil ale prizonierilor de război în temeiul celei de-a treia Convenții de la Geneva.¹⁰⁵
74. În plus, chiar și în perioade de urgență, trebuie asigurată respectarea generală a principiilor statului de drept.¹⁰⁶ După cum se afirmă în mod expres în Documentul de la Moscova (1991), stările de urgență *"nu pot fi utilizate pentru a submina ordinea constituțională democratică și nici nu pot viza distrugerea drepturilor omului și a libertăților fundamentale recunoscute la nivel internațional"*.¹⁰⁷ CtEDO a subliniat, de asemenea, că, chiar și într-o stare de urgență, *"orice măsuri luate ar trebui să urmărească protejarea ordinii democratice de amenințările la adresa acesteia și trebuie depuse toate eforturile pentru a proteja valorile unei societăți democratice, cum ar fi pluralismul, toleranța și lărgirea orizontului"*.¹⁰⁸ Aceasta înseamnă că garanțiile fundamentale ale statului de drept, în special constituționalitatea și legalitatea, controlul parlamentar efectiv, controlul judiciar independent și căile de atac interne efective, trebuie menținute

102 A se vedea UN OHCHR, *Măsuri de urgență și Covid-19: Orientări* (27 aprilie 2020). A se vedea, de asemenea, CESCR, *Comentariul general nr. 3 privind natura obligațiilor statelor părți* (1990), par. 10; și *Comentariul general nr. 14* (2000), par. 43. Aceste obligații de bază minime includ alimente esențiale minime care sunt suficiente, adecvate din punct de vedere nutrițional și sigure, pentru a asigura lipsa foametei [CESCR, *Comentariul general nr. 12 privind dreptul la o alimentație adecvată* (1999), par. 6 și 8]; asistență medicală primară esențială, inclusiv medicamente esențiale (CESCR, *Comentariul general nr. 14* (2000), par. 43); adăposturi și locuințe de bază esențiale, inclusiv instalații sanitare (CESCR, *Comentariul general nr. 3* (1990), par. 10; și *Comentariul general nr. 15* (2003), par. 37) și dreptul de a nu fi expulzat în mod arbitrar din propria locuință (CESCR, *Comentariul general nr. 7* (1997), par. 8); accesul la cantitatea minimă esențială de apă, care este suficientă și sigură pentru uz personal și casnic, pentru a preveni îmbolnăvirea (CESCR, *Comentariul general nr. 15* (2003), par. 37).

103 A se vedea cele patru *Convenții de la Geneva* din 1949, articolul comun 1, care prevede că *"[f]inaltele părți contractante se angajează să respecte și să asigure respectarea prezentei convenții în toate circumstanțele"*.

104 A se vedea, de asemenea, CtEDO, cauza *Leander c. Suediei*, nr. 9248/81, par. 79.

105 A se vedea articolul 105 din *cea de-a treia Convenție de la Geneva*.

106 A se vedea, de exemplu, CCPR, Comentariul general nr. 29, par. 2.

107 Documentul de la Moscova (1991), par. 18.1.

108 A se vedea, de exemplu, CtEDO, cauza *Hasan Altan c. Turciei* (cererea nr. 13237/17, hotărârea din 20 martie 2018), par. 210; cauza *Sahin Alpay c. Turciei* (cererea nr. 16538/17, hotărârea din 20 martie 2018), par. 180.

chiar și în timpul unei stări de urgență.¹⁰⁹ Procesul democratic corect, inclusiv separarea puterilor, precum și pluralismul politic și independența societății civile și a mass-media trebuie, de asemenea, să continue să fie respectate și protejate.

75. În cele din urmă, măsurile de derogare admisibile trebuie să limiteze drepturile care fac obiectul derogării numai în măsura strict necesară în funcție de cerințele situației (articolul 4 alineatul (1) din PIDCP) și trebuie să fie în continuare strict necesare și proporționale. Se recomandă specificarea acestor cerințe în Proiectul de cod.

RECOMANDAREA D

Să se completeze lista drepturilor nederogabile și absolute cuprinsă la articolul 140 alineatul (4) din Proiectul de cod prin interzicerea, în timpul unei stări de urgență, a **privării arbitrare de libertate și a oricărei limitări a dreptului conex al oricărei persoane private de libertate de a sesiza o instanță pentru a contesta legalitatea detenției; a genocidului, a crimelor de război și a crimelor împotriva umanității; a discriminării exclusiv pe motive de "rasă, culoare, sex, limbă, religie sau origine socială", a oricărei limitări sau excepții de la principiul nereturnării.**

6.2. Interzicerea dizolvării parlamentului și impactul asupra alegerilor

76. Articolul 137 alineatul (5) din Proiectul de cod, care reiterează articolul 85 alineatul (4) din Constituție, prevede că parlamentul nu poate fi dizolvat în perioada stării de urgență, de asediu sau de război. Alineatul (6) prevede că mandatul parlamentului se prelungește până la finalizarea stării de urgență, de asediu sau de război,¹¹⁰ reflectând astfel articolul 63 din Constituție, deși acesta din urmă menționează posibilitatea prelungirii, în loc să o facă obligatorie. Alineatul (7) prevede că deputații nu pot fi concentrați sau mobilizați pe durata exercitării mandatului lor parlamentar. Alineatul (8) prevede că, în caz că declararea stării de urgență coincide cu desfășurarea alegerilor, decizia de a organiza alegerile se adoptă de către Parlament.
77. Interdicția privind dizolvarea Parlamentului în timpul unei stări de urgență este, în ansamblu, în conformitate cu bunele practici internaționale. De exemplu, Standardele minime de la Paris,¹¹¹ și Comisia de la Veneția¹¹² prevăd că legislativele nu ar trebui dizolvate în timpul unei situații de urgență. O dizolvare a parlamentului ar împiedica în mod nejustificat capacitatea legislativului de a-și îndeplini funcția constituțională de a trage la răspundere executivul pentru utilizarea puterilor de urgență și de a elabora legi. Astfel, parlamentul acționează ca o măsură de protecție împotriva abuzurilor potențiale ale executivului în ceea ce privește puterile de urgență. Cu toate acestea, apare o dificultate atunci când o situație de urgență este perpetuată. În cazul în care alegerile sunt amânate pentru o perioadă nejustificată de timp, mandatul democratic al legislativului ar putea scădea treptat. Acest risc este exacerbat și mai mult într-un sistem parlamentar în care guvernul este format din parlament, deoarece poate exista tentația de a perpetua o situație de urgență pentru a păstra majoritatea legislativă a guvernului.
78. Cerința ca parlamentul să decidă dacă alegerile ar trebui să aibă loc în timpul unei stări de urgență poate fi compatibilă cu standardele internaționale, cu condiția să fie pusă în

109 A se vedea, de exemplu, APCE, *Rezoluția 2209 (2018) Starea de urgență: probleme de proporționalitate privind derogările în temeiul art. 15 alin. 15 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului*, par. 3.

110 Articolul 63 alineatul (3) din *Constituție* prevede că "mandatul Parlamentului se prelungește până la întrunirea legală a noii componente".

111 A se vedea *Standardele minime de la Paris privind normele în materie de drepturile omului într-o stare de urgență* (1985).

112 A se vedea *Compilația de avize și rapoarte ale Comisiei de la Veneția privind starea de urgență*, 16 aprilie 2020.

aplicare într-un mod care să respecte principiile democratice, integritatea electorală și drepturile fundamentale. Articolul 25 litera (b) din PIDCP prevede dreptul fundamental de a lua parte la alegerile periodice.¹¹³ Articolul 15 din CEDO, precum și articolul 4 din PIDCP permit derogarea de la obligația de a garanta majoritatea drepturilor fundamentale, inclusiv drepturile electorale, în caz de război sau de altă urgență publică care amenință viața națiunii. Starea de urgență este un regim juridic instituit pentru a face față unei situații extraordinare care reprezintă o amenințare fundamentală la adresa statului. Deși durata sa poate varia în funcție de natura și persistența amenințării, aceasta este, prin concepție, o măsură temporară, menținută doar atât timp cât este strict necesar pentru a restabili condițiile în care poate fi menținută ordinea constituțională normală.¹¹⁴ Măsurile de urgență ar trebui să respecte anumite principii generale care vizează reducerea la minimum a prejudiciilor aduse drepturilor fundamentale, democrației și statului de drept. Astfel, măsurile sunt supuse condițiilor generale de necesitate, proporționalitate și caracter temporar.¹¹⁵ O suspendare a drepturilor electorale trebuie, prin urmare, să îndeplinească un test de proporționalitate pentru a minimiza riscul ca alegerile să fie amânate în scopuri partizane mai degrabă decât pentru nevoile obiective ale situației.¹¹⁶

79. Amânarea alegerilor în timpul stărilor de urgență, de asediu sau de război poate fi justificată, deoarece organizarea de alegeri în astfel de circumstanțe poate limita participarea politică, din cauza restricțiilor de circulație, și alte drepturi fundamentale aplicabile, dar implică și dificultăți în monitorizarea desfășurării alegerilor; respectiv, nivelul fraudei posibile sau percepute sau al manipulării rezultatelor alegerilor poate crește considerabil. După cum a remarcat ODIHR, *"echilibrarea garanțiilor privind drepturile și libertățile fundamentale cu restricțiile și limitările impuse de securitate este și mai complexă în timpul alegerilor. Astfel de considerații sunt deosebit de relevante atunci când orice restricții impuse asupra drepturilor și libertăților ar putea avea un impact direct asupra procesului și rezultatelor."*¹¹⁷ După cum a subliniat Comisia de la Veneția, *"organizarea de alegeri democratice și, prin urmare, însăși existența democrației sunt imposibile fără respectarea drepturilor omului, în special a libertății de exprimare și de presă și a libertății de întrunire și de asociere în scopuri politice, inclusiv crearea de partide politice"*.¹¹⁸
80. Articolul 137 alineatul (6) din Proiectul de cod face trimitere la dispoziția constituțională privind prelungirea mandatului Parlamentului. Acest articol 63 alineatul (3) din Constituție prevede doar că mandatul Parlamentului se prelungește până la întrunirea legală a noii componente alese, dar nu oferă detalii cu privire la condițiile și calendarul unei astfel de prelungiri. Se remarcă faptul că articolul 63 alineatul (1) din Constituție prevede posibilitatea de a prelungi mandatul dincolo de mandatul de patru ani, prin lege organică, în caz de război sau catastrofă, neexcluzând astfel posibilitatea de a organiza alegeri parlamentare în timpul unei stări de urgență.¹¹⁹

113 A se vedea, de asemenea, articolul 3 din [Primul Protocol adițional la CEDO](#); par. 7.1 din [Documentul OSCE de la Copenhaga din 1990](#).

114 Exemplele includ dezastrele naturale, tulburările civile, epidemiile, atacurile teroriste masive, criza economică, războiul și amenințările militare.

115 A se vedea Raportul Comisiei de la Veneția [privind respectul pentru democrație, drepturile omului și statul de drept](#), 26 mai 2020.

116 Comisia de la Veneția, [Respectul pentru democrație, drepturile omului și statul de drept în timpul situațiilor de urgență: Reflecții](#), par. 101. A se vedea, de asemenea, și [Avizul comun](#) al ODIHR și Comisiei de la Veneția privind proiectul de modificare a Codului electoral și a legislației conexe în Armenia, 9 octombrie 2023, par. 24

117 A se vedea [Orientările ODIHR pentru furnizorii de securitate publică în alegeri](#).

118 A se vedea [Codul de bune practici în materie electorală](#), par. 60.

119 ODIHR a desfășurat o misiune de observare a alegerilor pentru alegerile locale din Moldova din 5 noiembrie 2023, care au avut loc în cadrul unei stări de urgență prelungite, declarată ca răspuns la invazia Rusiei în Ucraina. Comisia pentru situații excepționale, care funcționează sub acest regim, a emis decizii care au afectat drepturile electorale, inclusiv restricții privind candidaturile și radieri de

81. În plus, deși dispoziția care încredințează parlamentului decizia de a organiza alegeri în timpul unei stări de urgență introduce o garanție democratică, aceasta nu conține detalii esențiale privind procesul decizional, calendarul și criteriile. Această dispoziție a Proiectului de cod nu specifică modul în care parlamentul trebuie să evalueze fezabilitatea organizării de alegeri în timpul unei stări de urgență, fie printr-un set clar de criterii, consultări cu părțile interesate relevante sau un calendar prescris. Lipsa unei astfel de clarități procedurale riscă să conducă la decizii arbitrare sau politizate, subminând încrederea în proces. În plus, în lipsa unor termene definite ale situațiilor de urgență (a se vedea subsecțiunea 3 de mai sus), există riscul ca alegerile să fie amânate pe termen nedeterminat, privând cetățenii de dreptul lor la participare politică și lăsând guvernarea într-o stare prelungită de incertitudine, subminând astfel obligațiile internaționale ale alegerilor democratice. **Pentru a se alinia la obligațiile internaționale, procesul prin care Parlamentul ia decizia de a organiza sau de a amâna alegerile în cadrul unei stări de urgență ar trebui să fie codificat în lege, inclusiv indicându-se termenele, criteriile și cerințele specifice pentru consultarea publicului și a experților. Ar trebui prevăzute termene specifice pentru reprogramarea și desfășurarea alegerilor după încheierea unei astfel de stări de urgență. Acest lucru ar asigura faptul că deciziile nu sunt doar necesare și proporționale, ci și percepute ca fiind legitime și imparțiale.**
82. În plus, deși delegarea deciziei către Parlament poate fi considerată o măsură de protecție, aceasta trebuie să fie însoțită de termene rezonabile clar definite și de mecanisme de supraveghere judiciară sau independentă pentru a preveni eventualele abuzuri și pentru a asigura conformitatea cu standardele internaționale în materie electorală și de drepturile omului. Fără aceste detalii procedurale esențiale, dispoziția riscă să fie insuficientă pentru a garanta că deciziile luate în cadrul unei stări de urgență vor respecta drepturile fundamentale și principiile democratice consacrate în dreptul internațional.
83. Este important de remarcat faptul că, chiar dacă alegerile ar putea fi organizate în timpul unei stări de urgență, ar trebui, de asemenea, să se aducă modificări adecvate cadrului juridic care reglementează alegerile, pentru a oferi mecanisme pentru alegeri în situații de urgență, permițând, de exemplu, organismului de gestionare a alegerilor să decidă sau să adapteze anumite modalități în funcție de situația concretă din timpul alegerilor, oferind în același timp o serie de garanții speciale în legislația electorală.¹²⁰

RECOMANDAREA E

Codificarea în Proiectul de cod a procesului prin care Parlamentul ia decizia de a organiza sau de a amâna alegerile în temeiul unei stări de urgență, inclusiv termenele specifice, criteriile și cerințele pentru consultarea publică și a experților, prevăzând, în același timp, termenele specifice pentru reprogramarea și desfășurarea alegerilor după încetarea unei astfel de stări de urgență.

ultim moment pe motive de securitate națională, uneori anticipând acțiunea parlamentară. În [raportul final](#), ODIHR și-a exprimat îngrijorarea cu privire la faptul că utilizarea necontrolată a acestor puteri a subminat securitatea juridică, dreptul la un proces echitabil și principiul proporționalității și a menționat că organizarea de alegeri fără o supraveghere parlamentară efectivă poate încălca standardele internaționale.

120 A se vedea, de exemplu, cea de-a 18-a Conferință europeană a organelor de gestionare a alegerilor, [Principalele soluții de reglementare pentru alegerile în timpul unei perioade de urgență](#), 29 octombrie 2021.

7. SUPRAVEGHEREA JUDICIARĂ

84. Articolul 2 din PIDCP obligă statele părți să se asigure că persoanele au acces la căile de atac efective pentru încălcarea drepturilor lor, stabilite de autoritățile judiciare, administrative sau legislative competente. Principiile legalității și statului de drept, precum și "*cerințele fundamentale ale unui proces echitabil*",¹²¹ trebuie să fie garantate în cadrul unei stări de urgență pentru a asigura protecția drepturilor nederogabile și căile de atac efective.
85. În mod similar, statele participante la OSCE s-au angajat să se asigure că "*garanțiile juridice necesare pentru menținerea statului de drept vor rămâne în vigoare în timpul unei stări de urgență publică*" și să "*prevadă în legislația lor controlul asupra reglementărilor referitoare la starea de urgență publică, precum și punerea în aplicare a acestor reglementări*".¹²² Supravegherea judiciară a măsurilor de urgență, în conformitate cu aceste angajamente, este esențială pentru a garanta că puterile de urgență sunt exercitate în mod legal și proporțional, păstrând drepturile și libertățile fundamentale. Sistemul judiciar joacă, de asemenea, un rol esențial în menținerea controlului și echilibrului în timpul stărilor de urgență, de asediu sau de război prin supravegherea utilizării puterilor de urgență. Sistemul judiciar este responsabil de stabilirea legalității unei declarații de stare de urgență și de examinarea validității măsurilor și deciziilor specifice de urgență luate atât de executiv, cât și de legislativ. De asemenea, sistemul judiciar oferă persoanelor remedii eficiente atunci când acțiunile guvernamentale le încalcă drepturile omului, consolidând astfel responsabilitatea. Pentru a preveni încălcarea drepturilor nederogabile, este esențial să se protejeze dreptul la controlul judiciar al legalității măsurilor de urgență. Acest lucru necesită un sistem judiciar independent și imparțial, care să protejeze statul de drept și să garanteze că puterile de urgență nu sunt utilizate în mod abuziv.
86. Raportorul special al ONU a susținut următoarele: *(c)ând o stare de urgență afectează exercitarea anumitor drepturi ale omului care pot face obiectul unei derogări, trebuie adoptate măsuri administrative sau judiciare, în măsura posibilului, cu scopul de a atenua sau repara consecințele negative pe care aceasta le implică pentru exercitarea drepturilor respective*".¹²³ În acest sens, Comisia de la Veneția a opinat că "*întrucât, într-o democrație parlamentară, executivul este în mod normal compus din lideri de partid și alte figuri de conducere ale partidului, (...) controlul legislativ poate să nu fie suficient de eficient în practică pentru a limita abuzul de putere executivă. Prin urmare, într-un stat de drept, controlul legislativ trebuie să fie completat de mijloace adecvate și eficiente de control judiciar*".¹²⁴
87. Articolul 140 alineatul (4) litera (d) din Proiectul de cod pare să protejeze dreptul de acces la justiție, făcând din acesta un drept care nu poate face obiectul unei derogări. Cu toate acestea, Proiectul de cod nu conține dispoziții care să permită contestarea sau controlul judiciar al hotărârilor parlamentare privind declararea stării de urgență, de asediu sau de război. Deși acest lucru depășește domeniul de aplicare al prezentei opinii și poate necesita modificarea altor acte legislative, **pentru a consolida responsabilitatea și a susține statul de drept, Proiectul de cod ar trebui modificat pentru a permite în**

121 A se vedea [UNHRC, Comentariul general nr. 29 privind articolul 4 din PIDCP](#), par. 14 și 16, care precizează în mod explicit că numai instanța poate condamna o persoană pentru o infracțiune și decide fără întârziere cu privire la legalitatea detenției și că prezumția de nevinovăție trebuie să fie respectată.

122 A se vedea [Documentul OSCE de la Moscova din 1991](#), par. 28.8.

123 A se vedea [Raportul](#) Raportorului special al ONU privind problema drepturilor omului și starea de urgență (1997), par. 91 (3). Deși nu se aplică în mod direct, Convenția americană privind drepturile omului interzice în mod explicit suspendarea "garanțiilor judiciare esențiale pentru protecția acestor drepturi" care sunt inderogabile (articolul 27 § 2 din ACHR)

124 [Avizul](#) Comisiei de la Veneția cu privire la Legile privind decretul de urgență nr. 667-676 din Turcia. A se vedea, de asemenea, [Avizul](#) cu privire la proiectul de lege privind regimul juridic al stării de urgență din Armenia, par. 41.

mod expres controlul judiciar al declarațiilor de stare de urgență și al măsurilor de urgență. Această modificare ar garanta că declarațiile privind regimul de urgență și măsurile de urgență sunt supuse controlului judiciar, prevenind astfel eventualele abuzuri de putere și protejând drepturile fundamentale.

RECOMANDAREA I

Pentru a consolida răspunderea și a susține statul de drept, Proiectul de cod ar trebui modificat pentru a permite în mod expres controlul judiciar al declarațiilor stării de urgență, de război sau de asediu și al măsurilor de urgență.

8. PROCEDURA DE ADOPTARE A PROIECTULUI DE COD

88. Statele participante la OSCE s-au angajat să se asigure că legislația va fi "*adoptată la sfârșitul unei proceduri publice și (că) reglementările vor fi publicate, aceasta fiind condiția pentru aplicabilitatea lor*" (Documentul de la Copenhaga din 1990, par. 5.8).¹²⁵ În plus, angajamentele-cheie specifică faptul că "*(l)egislația va fi formulată și adoptată ca rezultat al unui proces deschis care reflectă voința poporului, fie direct, fie prin reprezentanții săi aleși*" (Documentul de la Moscova din 1991, par. 18.1).¹²⁶ Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune (2024) subliniază faptul că "*toate părțile interesate ar trebui să aibă posibilitatea de a avea acces la procesul de legiferare, să fie informate cu privire la acesta și să poată participa și contribui în mod semnificativ*".¹²⁷ Lista de verificare a statului de drept a Comisiei de la Veneția subliniază, de asemenea, că publicul ar trebui să aibă o oportunitate semnificativă de a-și aduce contribuția și poate fi o sursă utilă de bune practici.¹²⁸
89. Ca atare, consultările publice constituie un mijloc de guvernare deschisă și democratică, deoarece conduc la o mai mare transparență și responsabilitate a instituțiilor publice și contribuie la asigurarea identificării controverselor potențiale înainte de adoptarea unei legi. Pentru a fi eficiente, consultările privind proiectele legislative și de politici trebuie să fie incluzive și să ofere părților interesate relevante suficient timp pentru a pregăti și a prezenta recomandări privind proiectele legislative.¹²⁹ Pentru a garanta o participare efectivă, mecanismele de consultare ar trebui să permită contribuții pe parcursul întregului proces, ceea ce înseamnă nu numai în momentul elaborării proiectului, ci și atunci când acesta este discutat în fața Parlamentului, fie în timpul audierilor publice, fie în timpul reuniunilor comisiilor parlamentare.
90. De asemenea, este important să se efectueze o analiză bazată pe dovezi privind egalitatea de gen și diversitatea măsurilor adoptate ca răspuns la urgențe din trecut și la stările de urgență și să se revizuiască documentația privind impactul măsurilor de urgență asupra drepturilor omului în funcție de gen și diversitate, pentru a fundamenta planurile de pregătire și de răspuns pentru situațiile de urgență viitoare și conținutul Proiectului de cod. Cadrul juridic de urgență și măsurile de punere în aplicare ar trebui concepute cu scopul de a atenua riscurile și vulnerabilitățile specifice și de a respecta drepturile tuturor, inclusiv ale femeilor, persoanelor cu handicap, persoanelor în vârstă, persoanelor fără

125 A se vedea [Documentul OSCE de la Copenhaga din 1990](#).

126 A se vedea [Documentul OSCE de la Moscova din 1991](#).

127 A se vedea [Orientările privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#), OSCE/ODIHR, 16 ianuarie 2024, principiul 7.

128 A se vedea [Lista de verificare a statului de drept](#), Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)007, partea ILA.5.

129 În conformitate cu recomandările emise de organele internaționale și regionale și cu bunele practici din spațiul OSCE, consultările publice durează, în general, de la un minim de 15 zile la două sau trei luni, deși această perioadă ar trebui prelungită după caz, ținând seama, printre altele, de natura, complexitatea și dimensiunea proiectului de act propus și de datele/informațiile justificative. A se vedea, de exemplu, ODIHR, [Opinia privind proiectul de lege al Ucrainei "privind consultările publice"](#) (1 septembrie 2016), par. 40-41.

adăpost, persoanelor aflate în detenție și în instituții, migranților, victimelor traficului de persoane, solicitanților de azil, persoanelor strămutate și refugiaților, copiilor și tinerilor, minorităților, persoanelor LGBTI.¹³⁰

91. **Prin urmare, ODIHR recomandă ca Proiectul de cod să facă obiectul unor consultări transparente, incluzive și ample pe parcursul procesului de adoptare.**

(SFÂRȘITUL TEXTULUI)

¹³⁰ A se vedea [Raportul ODIHR din 2020 privind angajamentele OSCE privind dimensiunea umană și răspunsurile statelor la pandemia COVID-19](#), în special secțiunea II.3.A. A se vedea, de asemenea, [Notele de orientare privind răspunsul COVID-19](#) publicate de UN OHCHR care oferă recomandări practice utile și exemple de bune practici, în special în ceea ce privește persoanele cu handicap, persoanele în vârstă, persoanele aflate în detenție și în instituții, migranții, persoanele strămutate și refugiații, copiii și tinerii, minoritățile, genul, drepturile femeilor și drepturile persoanelor LGBTI.