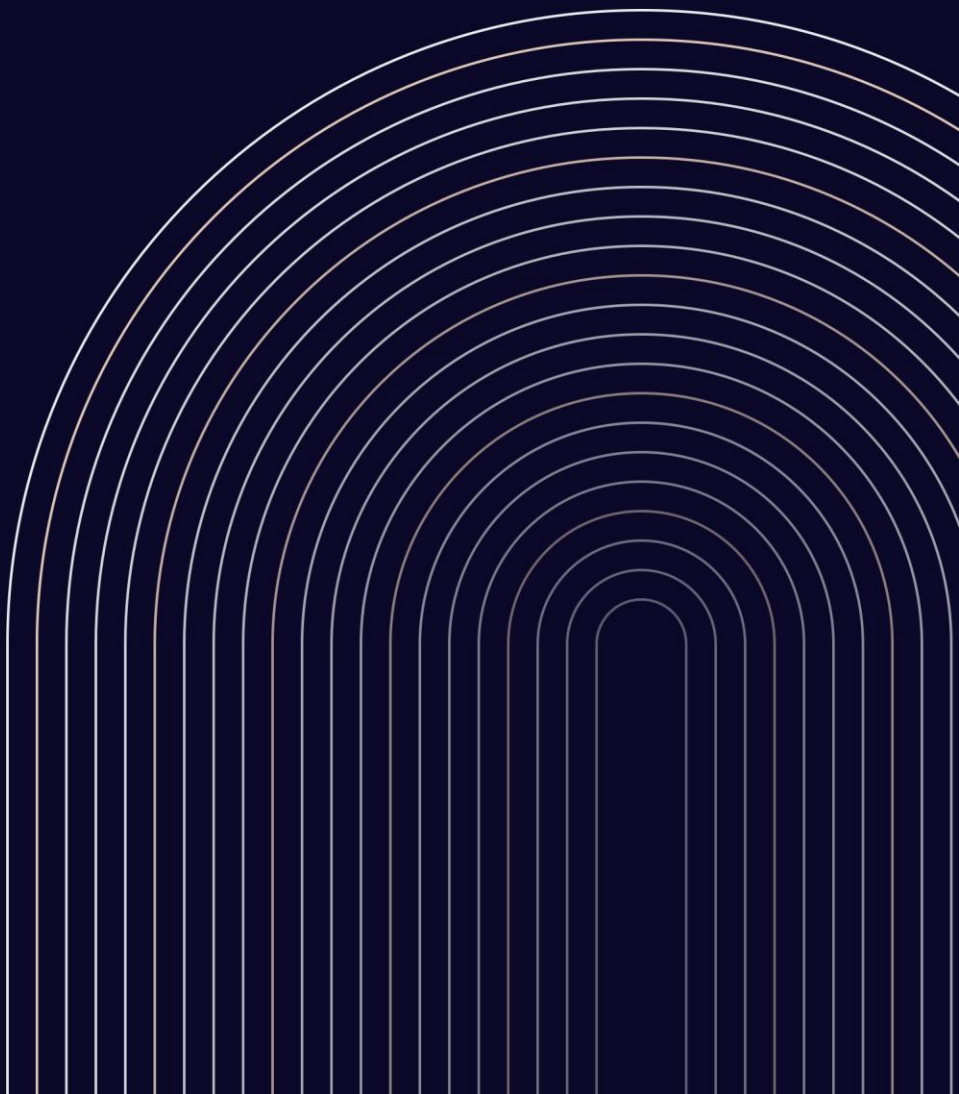
Construim
înCREDere!

OPINIE JURIDICĂ

asupra proiectului de lege privind regimurile juridice speciale cu caracter excepțional



I. Obiectul opiniei și considerații introductive

Prezenta opinie juridică vizează examinarea proiectului de lege privind regimurile juridice speciale cu caracter excepțional, elaborat de Ministerul Apărării al Republicii Moldova, prin prisma compatibilității acestuia cu prevederile Constituției Republicii Moldova, cu Convenția europeană a drepturilor omului, cu Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, cu standardele Comisiei de la Veneția și cu principiile statului de drept.

Analiza urmărește, în mod special, examinarea prevederilor proiectului care reglementează temeiurile instituirii stării de asediu și a stării de război, competențele autorităților publice, derogările de la actele normative, restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale, obligațiile cetățenilor în contextul mobilizării, precum și mecanismele de control parlamentar și judecătoresc.

Necesitatea actualizării cadrului normativ în domeniul apărării și securității naționale este legitimă. Evoluțiile mediului de securitate, inclusiv amenințările hibride, riscurile de agresiune armată, vulnerabilitățile infrastructurii critice și necesitatea asigurării continuității funcționării statului justifică instituirea unor mecanisme juridice adecvate pentru gestionarea situațiilor excepționale.

Totuși, reglementarea stării de asediu și a stării de război presupune o intervenție directă asupra ordinii constituționale obișnuite. În asemenea circumstanțe, autoritățile publice pot dispune măsuri care afectează libertatea de circulație, dreptul de proprietate, activitatea economică, funcționarea instituțiilor și exercitarea anumitor drepturi și libertăți fundamentale.

Prin urmare, legea trebuie să stabilească nu doar competențele necesare pentru apărarea statului, ci și limitele juridice ale acestora, astfel încât regimul excepțional să nu devină un mecanism de concentrare excesivă a puterii executive.

Caracterul excepțional al situației nu suspendă principiile statului de drept. Dimpotrivă, acesta impune garanții juridice mai stricte, tocmai pentru a preveni arbitrariul și pentru a menține echilibrul constituțional.

În acest context, proiectul trebuie examinat prin raportare la următoarele principii fundamentale:

- supremația Constituției;
- separația și echilibrul puterilor în stat;
- legalitatea și previzibilitatea normelor;
- necesitatea și proporționalitatea măsurilor;
- caracterul temporar al regimurilor excepționale;
- protecția drepturilor și libertăților fundamentale;
- controlul parlamentar și judecătoresc efectiv;
- responsabilitatea autorităților publice;
- respectarea obligațiilor internaționale ale Republicii Moldova.

II. Compatibilitatea proiectului cu ordinea constituțională

1. Delimitarea competențelor constituționale ale autorităților publice

Proiectul trebuie examinat în raport cu articolele 6, 54, 63, 66 lit. l) și m), 72 alin. (3) lit. m), 80, 85, 87 și 94 din Constituția Republicii Moldova. Articolul 66 lit. m) din Constituție atribuie Parlamentului competența de a declara starea de urgență, de asediu și de război. Articolul 72 alin. (3) lit. m) rezervă legii organice reglementarea regimului acestor stări. În același timp, articolul 87 din Constituție reglementează atribuțiile Președintelui Republicii Moldova în domeniul apărării naționale și în cazul agresiunii armate. Excepția prevăzută la art. 87 alin. (3) este de strictă interpretare: privește exclusiv starea de război, se aplică numai în cazul unei agresiuni armate declanșate, iar conținutul ei constituțional se limitează la măsurile pentru respingerea agresiunii și la declararea stării de război. Potrivit art. 87 alin. (2), mobilizarea poate fi declarată de Președinte numai cu aprobarea prealabilă a Parlamentului. În consecință, proiectul trebuie să asigure o delimitare clară între competențele Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului și autorităților din sistemul național de apărare.

O asemenea delimitare este esențială deoarece regimurile excepționale implică o intensificare a atribuțiilor executive. Această intensificare nu poate conduce însă la substituirea Parlamentului în exercitarea funcției legislative sau la transferarea unor competențe constituționale exclusive către alte autorități.

Se impune, în special, clarificarea limitelor în care autoritățile executive pot adopta acte cu efect normativ, inclusiv atunci când acestea sunt necesare pentru aplicarea măsurilor speciale.

2. Modificarea definiției stării de asediu

Legea nr. 212/2004 definește starea de asediu în legătură cu iminența agresiunii armate și pregătirea capacității de luptă, a populației, economiei și teritoriului. Proiectul art. 3 propune o definiție mai amplă, legată de amenințări grave la adresa securității naționale, ordinii constituționale, integrității teritoriale și capacității de apărare.

Diferența nu este doar terminologică. Definiția legală determină pragul de acces la un regim excepțional: cu cât circumstanțele de activare sunt formulate mai larg, cu atât mai multe situații pot fi încadrate în regimul care permite aplicarea unor măsuri extraordinare. Prin urmare, modificarea poate extinde în mod indirect domeniul de aplicare al competențelor și restricțiilor prevăzute în celelalte articole ale proiectului.

Securitatea națională, ordinea constituțională și integritatea teritorială sunt valori constituționale legitime a căror protecție poate impune intervenții urgente. Evoluția amenințărilor - inclusiv acțiuni combinate, clandestine sau cu componente militare și nonmilitare - poate justifica modernizarea definiției. Totuși, simpla invocare a unei amenințări grave nu este suficientă pentru a justifica recurgerea la starea de asediu.

Legiuitorul trebuie să stabilească un prag calificat: amenințarea să fie reală, concretă, suficient de gravă și să pună în pericol efectiv funcționarea instituțiilor constituționale, integritatea teritorială ori capacitatea de apărare. Trebuie, de asemenea, demonstrat că instrumentele juridice ordinare nu sunt suficiente pentru gestionarea situației. Această condiție de subsidiaritate împiedică utilizarea regimului excepțional ca substitut al mecanismelor obișnuite de administrare și ordine publică.

Formule precum „amenințări grave la adresa securității naționale” sau „ordinii constituționale”, dacă nu sunt însoțite de criterii de delimitare, pot permite interpretări excesiv de largi. În practică, riscul este ca situații de instabilitate politică, proteste, disfuncționalități administrative, campanii de dezinformare ori incidente de ordine publică să fie prezentate drept temei pentru instituirea stării de asediu, deși pot exista răspunsuri legislative și instituționale ordinare.

Aceasta nu înseamnă că asemenea fenomene nu pot avea relevanță pentru securitate. Distincția juridică esențială este între fenomenul care constituie o amenințare și atingerea pragului excepțional care justifică activarea unui regim special. Încadrarea trebuie să se bazeze pe fapte verificabile, evaluări instituționale motivate și o demonstrație a gravității, nu pe calificări politice generale.

2. Articolul 6 – temeiurile instituirii stării de asediu sau de război

Articolul 6 alin. (1) din proiect prevede posibilitatea instituirii stării de asediu în cazul:

- iminenței unei agresiuni armate împotriva Republicii Moldova – lit. a);
- desfășurării unor acțiuni ostile cu caracter militar ori cu o componentă militară identificabilă, inclusiv acțiuni hibride sau subversive, care afectează grav ori creează un pericol direct și grav pentru suveranitatea, independența, unitatea, integritatea teritorială, ordinea constituțională sau capacitatea de apărare a statului – lit. b);
- existenței altor amenințări grave cu componentă militară identificabilă la adresa apărării naționale, care nu pot fi înlăturate prin măsurile prevăzute de Legea nr. 248/2025 sau de alte acte normative – lit. c).

La prima vedere, proiectul urmărește delimitarea stării de asediu de situațiile de criză care pot fi gestionate în cadrul mecanismelor ordinare prevăzute de Legea nr. 248/2025 privind managementul situațiilor de criză. Această delimitare este necesară și justificată.

Cu toate acestea, prevederile art. 6 alin. (1) lit. b) și c) ridică întrebări privind gradul de precizie a temeiurilor de instituire a stării de asediu.

În cazul lit. b), noțiunile de „acțiuni hibride” și „acțiuni subversive” sunt utilizate în contextul unor amenințări grave, însă nu sunt însoțite de criterii legislative suficiente pentru a permite delimitarea situațiilor care justifică aplicarea regimului excepțional.

Noțiunile de „acțiuni hibride” și „acțiuni subversive” sunt suficient de largi încât să poată include: atacuri cibernetice; operațiuni de destabilizare; sabotaj; ingerințe externe; manipularea informațională; activități clandestine; acțiuni care afectează instituțiile statului. Nu toate aceste acțiuni justifică însă instituirea stării de asediu.

De exemplu, o campanie de dezinformare, o manifestație politică, o criză de încredere în instituții sau o dispută politică nu trebuie să poată fi transformate, printr-o interpretare extensivă, într-un temei pentru aplicarea unui regim excepțional.

Comisia de la Veneția a subliniat că situațiile care justifică instituirea unui regim de urgență trebuie definite și delimitate clar.[1]

Deși proiectul introduce condiția unei componente militare identificabile și a afectării grave sau a unui pericol direct și grav, aplicarea acestor criterii poate depinde în mare măsură de evaluarea autorităților executive.

[1] Raportul Comisiei de la Veneția, CDL-AD(2020)014-e

În cazul art. 6 alin. (1) lit. c), sintagma „alte amenințări grave cu componentă militară identificabilă” poate avea un caracter extensibil, în special dacă nu există o delimitare suficient de precisă a pragului de gravitate și a naturii amenințării.

Condiția potrivit căreia amenințările nu pot fi înlăturate prin mecanismele Legii nr. 248/2025 constituie o garanție importantă. Totuși, trebuie clarificat modul în care insuficiența acestor mecanisme este evaluată și demonstrată.

Articolul 6 alin. (5) prevede că instituirea stării de asediu în temeiul alin. (1) lit. c) este admisă numai dacă insuficiența măsurilor prevăzute de Legea nr. 248/2025 este motivată expres în propunerea de instituire și confirmată de Parlament.

Această condiție este pozitivă, însă ar fi oportun ca o obligație similară de fundamentare factuală și juridică să fie aplicabilă și în cazul temeiurilor prevăzute la alin. (1) lit. b).

Se recomandă:

- definirea sau delimitarea normativă a noțiunilor de „acțiuni hibride” și „acțiuni subversive”;
- stabilirea unor criterii obiective privind gravitatea și iminența amenințării;
- obligativitatea prezentării unor circumstanțe factuale concrete;
- indicarea legăturii dintre amenințarea identificată și măsurile excepționale care urmează a fi aplicate;
- motivarea expresă a imposibilității gestionării situației prin mecanismele juridice ordinare;
- consolidarea controlului parlamentar asupra temeiurilor invocate.

În ceea ce privește art. 6 alin. (2) și (3), proiectul reglementează temeiurile instituirii stării de război și enumeră actele de agresiune armată. Enumerarea este importantă pentru previzibilitatea normei și pentru corelarea cu dreptul internațional.

Totuși, aplicarea acestor prevederi trebuie să fie realizată în conformitate cu Carta Organizației Națiunilor Unite și cu normele dreptului internațional privind agresiunea armată și dreptul la autoapărare.

Totodată, lista actelor de agresiune prevăzută la art. 6 alin. (3) preia categoriile de fapte enumerate în Rezoluția Adunării Generale a ONU nr. 3314 (XXIX) din 1974, instrument elaborat pentru identificarea și calificarea agresiunii în dreptul internațional. Preluarea acestei enumerări în legislația națională nu trebuie însă să conducă la extinderea competențelor constituționale ale Președintelui Republicii Moldova în materia declarării stării de război.

Prin trimiterea art. 7 la noțiunea de „agresiune armată”, fără o delimitare expresă în raport cu art. 87 alin. (3) din Constituție, proiectul poate genera interpretări potrivit cărora Președintele ar putea declara unilateral starea de război în baza oricăreia dintre situațiile enumerate la art. 6 alin. (3), inclusiv în cazuri în care nu este întrunită condiția constituțională a unei agresiuni armate îndreptate împotriva Republicii Moldova.

Riscul este relevant în special în cazul ipotezelor prevăzute la lit. f) și g), referitoare la utilizarea sau menținerea forțelor armate străine pe teritoriul unui stat cu încălcarea condițiilor acordului ori după încetarea acestuia, respectiv punerea teritoriului unui stat la dispoziția altui stat pentru comiterea unui act de agresiune împotriva unui stat terț. În asemenea situații, calificarea faptei drept act de agresiune în sensul Rezoluției ONU nr. 3314 nu determină, prin ea însăși, existența unei agresiuni armate îndreptate împotriva Republicii Moldova, în sensul art. 87 alin. (3) din Constituție.

O problemă similară poate apărea și în cazul blocadei porturilor sau coastelor (lit. d), a cărei calificare și ale cărei consecințe trebuie examinate în funcție de circumstanțele concrete și de existența unei agresiuni armate îndreptate împotriva Republicii Moldova.

Se recomandă, în consecință, revizuirea art. 7 astfel încât competența Președintelui de a declara starea de război să fie exercitată exclusiv în condițiile și în limitele stabilite de art. 87 alin. (3) din Constituție. Pentru celelalte situații prevăzute la art. 6 alin. (2) și (3), care nu întrunesc condițiile constituționale ale agresiunii armate îndreptate împotriva țării, instituirea stării de război urmează să fie examinată și decisă de Parlament, în condițiile art. 66 lit. m) din Constituție și potrivit procedurii prevăzute la art. 8 din proiect.

3. Articolul 7 – declararea stării de război prin decret prezidențial în cazul agresiunii armate

Articolul 7 alin. (1) prevede că, în cazul agresiunii armate împotriva Republicii Moldova, Președintele Republicii Moldova, în calitate de Comandant Suprem al Forțelor Armate, ia măsurile necesare pentru respingerea agresiunii, declară starea de război prin decret și informează de îndată Parlamentul.

Potrivit alin. (2), decretul se contrasemnează de Prim-ministru și produce efecte de la data și ora indicate, dar nu înainte de contrasemnare.

Articolul 7 alin. (4) prevede convocarea de drept a Parlamentului în termen de 24 de ore, iar alin. (6) stabilește că Parlamentul examinează circumstanțele agresiunii și adoptă hotărârea privind menținerea, modificarea sau încetarea stării de război.

Reglementarea urmărește să asigure reacția imediată a statului în cazul agresiunii armate, ceea ce este justificat de natura situației.

Mecanismul este, în principiu, conform art. 87 alin. (3) din Constituție, pe care îl reproduce, și preia soluția din art. 12 alin. (2) al Legii nr. 212/2004. Confirmarea parlamentară prevăzută la alin. (6) consolidează chiar lectura sistematică a art. 87 alin. (3) în corelare cu art. 66 lit. m): decretul are caracter provizoriu, iar competența de fond aparține Parlamentului. Problemele de constituționalitate nu rezultă din textul art. 7 ca atare, ci din normele care stabilesc conținutul decretului și regimul ulterior al stării de război (art. 9 alin. (2) și art. 11 alin. (2)–(3)).

Totuși, trebuie clarificat raportul dintre decretul prezidențial și hotărârea ulterioară a Parlamentului, în special în ceea ce privește efectele juridice ale decretului și limitele măsurilor adoptate înainte de examinarea parlamentară.

Articolul 7 alin. (5), care permite examinarea decretului în prima ședință a Parlamentului după încetarea împrejurărilor care au împiedicat întrunirea acestuia, trebuie interpretat strict. O imposibilitate temporară de întrunire nu poate conduce la exercitarea nelimitată a competențelor excepționale fără control parlamentar.

În primul rând, potrivit art. 9 alin. (2), decretul prezidențial poate cuprinde, „în măsura aplicabilității”, elementele hotărârii Parlamentului prevăzute la alin. (1), inclusiv restrângeri ale exercițiului drepturilor și libertăților (lit. f)), măsuri de mobilizare (lit. i)), măsuri în domeniul justiției și executării silite (lit. j)), precum și abilitarea autorităților de a adopta decizii prin derogare de la actele normative (lit. k)).

O asemenea reglementare riscă să extindă competențele Președintelui dincolo de limitele stabilite de art. 87 alin. (3) din Constituție, care îi conferă atribuția de a lua măsurile necesare pentru respingerea agresiunii armate și de a declara starea de război. Totodată, posibilitatea includerii în decret a unor

restrângeri ale exercițiului drepturilor și libertăților ridică probleme de compatibilitate cu art. 54 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia exercițiul drepturilor și libertăților poate fi restrâns numai prin lege și doar în condițiile constituționale. În ceea ce privește mobilizarea, art. 66 lit. l) și art. 87 alin. (2) din Constituție stabilesc competența Parlamentului de a declara mobilizarea parțială sau generală, respectiv condiția aprobării sale prealabile pentru declararea mobilizării de către Președinte. Sub acest aspect, proiectul prezintă și o contradicție internă, întrucât art. 24 lit. c) prevede corect necesitatea aprobării prealabile a Parlamentului pentru mobilizare.

În al doilea rând, potrivit art. 11 alin. (2) și (3), după confirmarea inițială, modificarea și încetarea stării de război pot fi dispuse de Parlament numai la propunerea Președintelui Republicii Moldova. În acest mod, exercitarea competenței Parlamentului prevăzute la art. 66 lit. m) din Constituție devine condiționată de inițiativa unei alte autorități publice. Soluția este incoerentă și în raport cu art. 8 alin. (8) din proiect, care permite Parlamentului să instituie starea de asediu sau de război în lipsa propunerii Președintelui. Coroborată cu durata nedeterminată a stării de război (art. 11 alin. (1)), cu interdicția organizării alegerilor (art. 16) și cu imposibilitatea dizolvării Parlamentului pe durata stării de război, potrivit art. 85 alin. (4) din Constituție, această reglementare creează riscul ca inițierea procedurii de încetare a regimului excepțional să depindă exclusiv de voința Președintelui Republicii Moldova, limitând nejustificat capacitatea Parlamentului de a-și exercita autonom competențele constituționale.

În al treilea rând, art. 7 alin. (4) stabilește termenul de convocare a Parlamentului, dar nu prevede un termen pentru examinarea și adoptarea hotărârii asupra decretului prezidențial și nici consecințele juridice ale neadoptării acesteia. În plus, alin. (5) permite amânarea examinării decretului până la încetarea împrejurărilor care au împiedicat întrunirea Parlamentului, fără a stabili o limită temporală sau garanții suficiente pentru asigurarea controlului parlamentar. În aceste condiții, decretul poate continua să producă efecte fără o examinare parlamentară într-un termen determinat, deși art. 15 alin. (5) din proiect prevede deja posibilitatea întrunirii Parlamentului prin intermediul mijloacelor de comunicații electronice securizate. Prin urmare, aplicarea alin. (5) ar trebui să aibă caracter subsidiar, fiind permisă numai în cazul în care întrunirea Parlamentului, inclusiv prin mijloace electronice securizate, este efectiv imposibilă.

Se recomandă precizarea:

- naturii și limitelor măsurilor ce pot fi adoptate înaintea examinării parlamentare;
- eficienței informării periodice a Parlamentului prevăzute la art. 18 alin. (11)–(12), inclusiv în perioada anterioară examinării decretului;
- procedurii de verificare a persistenței circumstanțelor agresiunii;
- mecanismului de control al măsurilor adoptate în perioada în care Parlamentul nu se poate întruni;
- limitării conținutului decretului la declararea stării de război și la măsurile militare necesare respingerii agresiunii, restrângerile exercițiului drepturilor, derogările de la actele normative și mobilizarea urmând a fi dispuse exclusiv prin hotărâre a Parlamentului (modificarea art. 9 alin. (2));
- unui termen ferm pentru adoptarea hotărârii Parlamentului privind decretul (de exemplu, 72 de ore de la convocare) și a efectelor neadoptării acesteia, cel puțin în privința măsurilor care afectează populația civilă;
- caracterului subsidiar al alin. (5), aplicabil numai după epuizarea posibilității de întrunire prin mijloace electronice securizate;
- dreptului Parlamentului de a modifica sau înceta starea de război și din proprie inițiativă (modificarea art. 11 alin. (2) și (3));

- faptului că trecerea de la starea de război la starea de asediu (art. 12) se dispune exclusiv prin hotărâre a Parlamentului.

4. Articolul 8 – procedura instituirii stării de asediu sau de război

Articolul 8 reglementează procedura de instituire a stării de asediu sau a stării de război prin hotărâre a Parlamentului, pe baza propunerii Președintelui Republicii Moldova și a evaluărilor autorităților competente. Potrivit alin. (8), Parlamentul poate institui starea de asediu sau de război și în lipsa propunerii Președintelui, soluție conformă cu art. 66 lit. m) din Constituție, care nu condiționează competența Parlamentului de o inițiativă prezidențială.

Procedura include examinarea propunerii în termen de cel mult 24 de ore, convocarea Parlamentului în sesiune extraordinară sau specială și prezentarea rapoartelor motivate de către autoritățile competente.

Aceste prevederi sunt importante pentru asigurarea fundamentării deciziei și a controlului democratic.

Totuși, având în vedere caracterul urgent al procedurii, este necesară asigurarea unui nivel minim obligatoriu de motivare, inclusiv în situațiile în care informațiile sunt clasificate.

Faptul că anumite informații pot constitui secret de stat nu trebuie să împiedice Parlamentul să examineze în mod efectiv temeiurile instituirii regimului excepțional.

Se recomandă reglementarea expresă a accesului deputaților și al comisiilor parlamentare competente la informațiile necesare exercitării atribuțiilor constituționale de control, cu respectarea cerințelor privind protecția informațiilor clasificate. Totodată, trebuie prevăzute mecanisme prin care autoritățile executive să prezinte Parlamentului suficiente elemente factuale și juridice pentru verificarea necesității și proporționalității măsurilor propuse, fără ca invocarea secretului de stat să poată justifica refuzul necondiționat al informării organului legislativ.

Proiectul nu stabilește majorități speciale pentru adoptarea hotărârilor privind instituirea, prelungirea sau încetarea stării de asediu ori a stării de război. În consecință, în lipsa unei prevederi speciale, se aplică regula generală prevăzută la art. 74 alin. (2) din Constituție, potrivit căreia hotărârile Parlamentului se adoptă cu votul majorității deputaților prezenți.

Având în vedere că Parlamentul este constituit din 101 deputați, iar ședințele sunt deliberative în prezența majorității deputaților aleși, respectiv a cel puțin 51 de deputați, aplicarea acestei reguli ar putea permite, în condițiile întrunirii cvorumului minim, adoptarea unei hotărâri privind instituirea unui regim excepțional cu numai 26 de voturi. Un asemenea rezultat nu reprezintă o garanție suficientă de legitimitate democratică pentru o decizie cu consecințe atât de importante asupra funcționării instituțiilor statului, exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale, desfășurării alegerilor și aplicării legislației ordinare.

Pragul de vot trebuie examinat ca o garanție împotriva utilizării abuzive sau excesive a puterilor excepționale. În același timp, stabilirea unei majorități excesiv de ridicate pentru instituirea inițială a regimului excepțional ar putea permite unei minorități parlamentare să blocheze adoptarea unor măsuri necesare în fața unei amenințări reale la adresa securității statului. Prin urmare, soluția trebuie să țină cont de natura deciziei, de durata regimului excepțional și de intensitatea măsurilor adoptate, instituind praguri diferențiate pentru etapele și deciziile relevante.

Articolul 74 alin. (2) din Constituție stabilește regula generală a majorității deputaților prezenți pentru adoptarea hotărârilor Parlamentului. În acest context, introducerea prin lege organică a unor majorități

superioare pentru anumite hotărâri parlamentare ridică probleme de compatibilitate constituțională, în special în lipsa unei prevederi constituționale exprese care să autorizeze derogarea de la regula generală. Prin urmare, posibilitatea instituirii unor asemenea praguri trebuie examinată și prin prisma jurisprudenței Curții Constituționale referitoare la art. 74 alin. (2), pentru a stabili dacă și în ce limite acestea pot fi reglementate prin lege sau dacă este necesară revizuirea Constituției.

Practica constituțională comparată demonstrează că unele state au instituit garanții procedurale speciale pentru declararea și menținerea regimurilor excepționale.

În Spania, starea de asediu este declarată de Congresul Deputaților cu majoritate absolută, la propunerea exclusivă a Guvernului, Congresul stabilind teritoriul, durata și condițiile acesteia (art. 116 alin. (4) din Constituție).

În Germania, constatarea stării de apărare se face de Bundestag, cu acordul Bundesratului, cu o majoritate de două treimi din voturile exprimate, dar cel puțin cu majoritatea membrilor Bundestagului (art. 115a alin. (1) din Legea fundamentală). Legea fundamentală prevede, de asemenea, un mecanism alternativ pentru situația în care Bundestagul nu se poate întruni în timp util sau nu este capabil să adopte decizii: Comitetul Comun poate exercita anumite competențe ale Bundestagului, în condițiile și cu majoritățile prevăzute de art. 115a alin. (2).

În Ucraina, decretul Președintelui privind instituirea legii marțiale este supus aprobării Radei Supreme, iar hotărârile acesteia se adoptă, potrivit art. 91 din Constituție, cu majoritatea componenței sale constituționale. Acest mecanism reflectă opțiunea constituțională pentru o majoritate absolută a membrilor Parlamentului în adoptarea hotărârilor, inclusiv a celor referitoare la regimurile excepționale.

Aceste exemple nu pot fi transpuse automat în ordinea constituțională a Republicii Moldova, însă demonstrează importanța instituirii unor garanții procedurale adecvate pentru deciziile care afectează funcționarea instituțiilor statului și exercițiul drepturilor fundamentale.

În mod particular, mecanismul german al Comitetului Comun merită analizat în raport cu situațiile în care Parlamentul Republicii Moldova nu se poate întruni în condițiile art. 7 alin. (5) și art. 15 alin. (6) din proiect. O asemenea soluție ar putea constitui un reper pentru identificarea unui mecanism instituțional alternativ, care să asigure continuitatea controlului parlamentar și să evite concentrarea competențelor excepționale în mâinile autorității executive.

Se recomandă completarea proiectului cu majoritățile necesare pentru:

- instituirea stării de asediu și confirmarea decretului de declarare a stării de război – majoritatea deputaților aleși;
- prelungirea stării de asediu – majoritatea deputaților aleși, iar după o durată cumulată de, de exemplu, 90 de zile – o majoritate de trei cincimi a deputaților aleși;
- măsurile cu impact major asupra drepturilor politice și a libertății de exprimare (suspendarea alegerilor, restrângerile în spațiul informațional) – o majoritate de trei cincimi a deputaților aleși;
- încetarea stării de asediu sau a stării de război – majoritatea deputaților prezenți, la inițiativa Președintelui Republicii Moldova, a Guvernului sau a unui grup de deputați.

Totodată, se recomandă:

- reglementarea expresă a accesului deputaților și al comisiilor parlamentare competente la informațiile clasificate relevante pentru examinarea propunerii de instituire a stării de asediu sau de război;

- stabilirea obligației autorităților competente de a prezenta o motivare factuală și juridică suficientă, inclusiv în cazul utilizării informațiilor clasificate;
- instituirea unor mecanisme de reevaluare periodică a circumstanțelor care justifică menținerea stării de asediu sau de război;
- motivarea expresă a fiecărei hotărâri de prelungire, prin raportare la necesitatea, proporționalitatea și caracterul temporar al măsurilor menținute;
- examinarea oportunității stabilirii unor termene maxime pentru prelungirea stării de asediu și a unor garanții suplimentare pentru prelungirile succesive;
- consolidarea controlului parlamentar asupra măsurilor care afectează în mod semnificativ drepturile fundamentale și funcționarea instituțiilor democratice;
- examinarea posibilității instituirii unui mecanism parlamentar alternativ pentru situațiile în care Parlamentul nu se poate întruni în condițiile prevăzute de proiect.

În măsura în care se consideră necesară instituirea unor majorități speciale pentru adoptarea hotărârilor privind instituirea și prelungirea regimurilor excepționale, precum și pentru aprobarea anumitor măsuri cu impact major asupra drepturilor fundamentale, această soluție trebuie examinată în cadrul unei eventuale revizuiri constituționale, dacă o asemenea derogare nu poate fi introdusă în mod compatibil cu art. 74 alin. (2) din Constituție. Revizuirea ar trebui să respecte procedura prevăzută la art. 141–143 din Constituție. În acest sens, trebuie avut în vedere că art. 142 alin. (3) interzice revizuirea Constituției pe durata stării de urgență, de asediu sau de război. Prin urmare, orice eventuală modificare constituțională în această materie trebuie realizată în condiții normale, anterior instituirii unui asemenea regim excepțional.

III. Derogările de la actele normative și riscul extinderii competențelor executive

1. Articolul 9 alin. (1) lit. k) – abilitarea autorităților publice să adopte decizii prin derogare de la actele normative

Articolul 9 alin. (1) lit. k) prevede că hotărârea Parlamentului privind instituirea stării de asediu sau a stării de război cuprinde abilitarea autorităților publice competente, indicate în actul de instituire, să adopte deciziile necesare aplicării măsurilor impuse, inclusiv prin derogare de la prevederile actelor normative.

Această prevedere constituie una dintre cele mai importante norme ale proiectului din perspectiva delimitării competențelor constituționale.

Deși abilitarea este prevăzută în actul de instituire a regimului excepțional, formularea „inclusiv prin derogare de la prevederile actelor normative” poate permite o interpretare extensivă a competențelor autorităților executive.

În lipsa unei delimitări materiale explicite, nu rezultă cu suficientă claritate:

- de la ce categorii de acte normative se poate deroga;
- dacă derogările pot afecta legi organice sau ordinare;
- dacă autoritățile pot adopta măsuri cu caracter normativ general;
- care sunt limitele derogărilor în raport cu competențele exclusive ale Parlamentului;
- ce garanții se aplică în cazul derogărilor care afectează drepturi și libertăți fundamentale.

O asemenea abilitare trebuie să fie interpretată strict. Ea nu poate constitui un mandat general pentru autoritățile executive de a modifica, suspenda sau substitui legislația adoptată de Parlament.

Mai mult, abilitarea intră în contradicție cu art. 18 alin. (4) din proiect, potrivit căruia actele de instituire „nu pot institui, prin ele însele, noi restrângeri ale exercițiului drepturilor și libertăților". Dacă actul de instituire poate abilita autorități să deroge de la orice act normativ, garanția din art. 18 alin. (4) poate fi ocolită prin decizii derogatorii ale autorităților abilitate. Riscul este accentuat de art. 9 alin. (2), care permite includerea acestei abilitări și în decretul Președintelui (a se vedea secțiunea II pct. 3).

În acest context, se recomandă completarea art. 9 alin. (1) lit. k) cu limite materiale și procedurale explicite.

În particular, ar trebui prevăzut că derogările:

- sunt permise numai în domeniile expres indicate de lege;
- sunt strict necesare pentru aplicarea măsurilor de apărare;
- nu pot modifica sau suspenda prevederile Constituției;
- nu pot substitui competențele legislative exclusive ale Parlamentului;
- nu pot afecta drepturile inderogabile;
- sunt limitate în timp și în spațiu;
- sunt supuse controlului parlamentar și judecătoresc;
- trebuie să fie motivate prin raportare la circumstanțele concrete.

Separat, art. 9 alin. (1) lit. l) prevede stabilirea de către Ministerul Apărării a regulilor de folosire și aplicare a forței. Proiectul nu precizează forma juridică a acestor reguli, procedura de aprobare și nici regimul lor de publicitate, respectiv dacă acestea urmează să fie publicate sau dacă anumite prevederi pot avea caracter clasificat. Deși art. 17 reglementează publicarea actelor privind instituirea, prelungirea, modificarea și încetarea stării de asediu sau de război, acesta nu stabilește în mod expres regimul de publicare a regulilor de folosire și aplicare a forței.

Această omisiune este relevantă din perspectiva protecției drepturilor fundamentale, întrucât regulile care stabilesc temeiurile, condițiile și limitele utilizării forței trebuie să fie suficient de clare și previzibile, iar cadrul normativ care le reglementează trebuie să fie accesibil persoanelor vizate. În cauza *Boboc și alții c. Republicii Moldova*, hotărârea din 7 iunie 2022, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat importanța existenței unui cadru juridic și administrativ adecvat care să delimiteze circumstanțele în care agenții de aplicare a legii pot recurge la forță și la arme de foc.

Caracterul clasificat poate fi justificat pentru anumite informații operative, tactici de intervenție, planuri de acțiune sau date tehnice a căror divulgare ar putea compromite securitatea operațiunilor. Totuși, clasificarea nu trebuie să privească principiile, condițiile și limitele juridice ale utilizării forței, inclusiv cerințele necesității și proporționalității, garanțiile privind protecția vieții și integrității fizice și condițiile de utilizare a armelor de foc.

Problema necesită o atenție deosebită și în raport cu art. 32, 33, 37 și 39 din proiect, care prevăd posibilitatea trecerii anumitor subdiviziuni ale Ministerului Afacerilor Interne, Inspectoratului General de Carabinieri, Serviciului de Informații și Securitate și Serviciului de Protecție și Pază de Stat sub conducerea operativă a Statului Major al Apărării, pentru executarea misiunilor de apărare națională sau a celor cu caracter militar. Întrucât aceste instituții exercită și atribuții în domeniul ordinii și securității publice, trebuie delimitate clar regulile aplicabile operațiunilor militare de cele aplicabile misiunilor de menținere sau restabilire a ordinii publice. Trecerea unor subdiviziuni sub conducerea

operativă a Statului Major nu trebuie să conducă la extinderea competențelor de utilizare a forței în cadrul misiunilor de ordine publică și nici la diminuarea garanțiilor juridice aplicabile acestora.

Se recomandă completarea art. 9 alin. (1) lit. l) prin stabilirea obligației ca regulile de folosire și aplicare a forței să fie aprobate printr-un act juridic cu un regim de publicitate corespunzător, care să asigure accesibilitatea normelor privind temeiurile, condițiile, limitele și garanțiile utilizării forței. Eventualele anexe sau dispoziții cu caracter strict operativ pot fi clasificate în condițiile legii, fără ca această clasificare să afecteze accesibilitatea cadrului juridic aplicabil sau să permită derogări de la garanțiile constituționale și internaționale privind protecția vieții și integrității persoanei.

2. Articolul 14 – efectele actelor și măsurilor

Articolul 14 alin. (1) stabilește că actele normative continuă să se aplice pe durata stării de asediu sau a stării de război, însă autoritățile publice competente, expres indicate în actul de instituire, prelungire sau modificare, pot adopta decizii prin derogare de la prevederile actelor normative.

Alin. (2) prevede că actele prin care se dispun măsuri trebuie să fie scrise și motivate, cu indicarea temeiului juridic, scopului, conținutului, limitelor teritoriale și temporale, autorității competente și, după caz, a căilor de contestare.

Alin. (3) și (4) reglementează încetarea măsurilor temporare și posibilitatea continuării unor efecte juridice după încetarea regimului excepțional.

Cerințele de formă și motivare prevăzute la alin. (2) sunt garanții pozitive. Totuși, acestea nu soluționează problema de fond privind întinderea competenței de derogare prevăzute la alin. (1).

În special, trebuie clarificat dacă derogarea se referă exclusiv la acte administrative de executare sau dacă poate produce efecte echivalente modificării ori suspendării unor norme legislative.

O asemenea distincție este fundamentală pentru respectarea principiului separației puterilor în stat.

De asemenea, prevederile art. 14 alin. (4), care permit continuarea unor efecte juridice după încetarea stării de asediu sau de război, trebuie să fie aplicate strict. Efectele măsurilor restrictive nu ar trebui să se mențină după încetarea regimului excepțional decât în condițiile expres prevăzute de lege și pentru un scop juridic determinat.

Se recomandă:

- delimitarea expresă a actelor normative de la care se poate deroga;
- precizarea naturii juridice a deciziilor derogatorii;
- interzicerea derogărilor care substituie competențele legislative ale Parlamentului;
- instituirea unui control asupra legalității și proporționalității derogărilor;
- reglementarea expresă a încetării efectelor măsurilor restrictive;
- stabilirea unei proceduri de revizuire a actelor care continuă să producă efecte după încetarea regimului excepțional.

IV. Durata regimurilor excepționale și caracterul temporar al măsurilor

1. Articolul 10 – durata și prelungirea stării de asediu

Articolul 10 alin. (1) prevede că starea de asediu se instituie pentru o perioadă determinată, care nu poate depăși 30 de zile.

Potrivit alin. (2), aceasta poate fi prelungită prin hotărâre a Parlamentului pentru perioade succesive de cel mult 30 de zile, dacă circumstanțele persistă.

Alin. (3) condiționează prelungirea de menținerea temeiurilor și a condițiilor legale și de necesitatea și proporționalitatea măsurilor aplicate.

Alin. (4) prevede prezentarea unui raport privind circumstanțele care justifică menținerea stării de asediu, măsurile aplicate, impactul acestora asupra drepturilor fundamentale și necesitatea menținerii, modificării sau încetării măsurilor.

Reglementarea este pozitivă prin instituirea unei durate determinate și prin condiționarea prelungirii de aprobarea Parlamentului.

Totuși, este necesar ca raportul de prelungire să nu fie unul formal. Parlamentul trebuie să dispună de informații suficiente pentru a evalua dacă menținerea regimului excepțional este încă necesară.

Se recomandă:

- publicarea unei versiuni accesibile a raportului de prelungire;
- adoptarea hotărârilor de prelungire cu majoritatea deputaților aleși, iar după o durată cumulată de, de exemplu, 90 de zile, cu o majoritate calificată (a se vedea secțiunea II pct. 4);
- evaluarea distinctă a fiecărei măsuri restrictive;
- motivarea necesității continuării măsurilor;
- revocarea măsurilor care nu mai sunt necesare;
- dezbaterea în Parlament a rapoartelor periodice prevăzute la art. 18 alin. (11)–(12), cu posibilitatea modificării sau revocării măsurilor individuale.

2. Articolul 11 – durata stării de război

Starea de război poate fi instituită pe durată nedeterminată, având în vedere natura agresiunii armate și necesitatea respingerii acesteia.

Caracterul nedeterminat al stării de război nu trebuie însă să conducă la menținerea automată a tuturor măsurilor restrictive pe întreaga durată a regimului.

Proiectul prevede principiul reevaluării periodice (art. 5) și rapoarte ale Guvernului cel puțin o dată la 15 zile pe durata stării de război, care trebuie să cuprindă necesitatea menținerii, modificării sau încetării măsurilor (art. 18 alin. (11)–(12)). Se recomandă ca aceste rapoarte să fie urmate de o decizie expresă a Parlamentului privind menținerea măsurilor care afectează drepturile persoanelor, activitatea economică sau funcționarea instituțiilor civile.

În acest sens, trebuie făcută distincția între durata regimului de război și durata individuală a măsurilor speciale. O măsură poate deveni inutilă sau disproporționată chiar dacă starea de război continuă.

Totodată, art. 11 alin. (2) și (3) condiționează modificarea și încetarea stării de război de propunerea Președintelui Republicii Moldova (a se vedea observațiile de la secțiunea II pct. 3). Se recomandă ca Parlamentul să poată modifica sau înceta starea de război și din proprie inițiativă.

V. Articolul 15 – continuitatea autorității publice și limitele exercitării competențelor

Articolul 15 alin. (1) stabilește obligația autorităților publice de a asigura continuitatea exercitării autorității publice și a funcționării statului.

Alin. (2) și (3) reglementează continuitatea mandatelor Parlamentului și Președintelui Republicii Moldova în condițiile Constituției.

Alin. (5) permite Parlamentului să se întrunească în orice loc de pe teritoriul Republicii Moldova și, în cazuri excepționale, prin mijloace de comunicații electronice securizate.

Articolul 15 alin. (6) prevede că, în cazul imposibilității temporare a întrunirii Parlamentului, Președintele Republicii Moldova și Guvernul continuă să își exercite atribuțiile constituționale și legale și pot dispune, în limitele competențelor lor, măsurile strict necesare pentru asigurarea continuității autorității publice, apărării naționale și funcționării serviciilor esențiale.

Alin. (7) stabilește că aceste măsuri nu pot substitui atribuțiile exclusive ale Parlamentului și se prezintă acestuia de îndată după reluarea activității.

Prevederile urmăresc un scop legitim, respectiv asigurarea continuității statului în situații de imposibilitate temporară a funcționării Parlamentului.

Totuși, noțiunea de „imposibilitate temporară a întrunirii Parlamentului” trebuie să fie delimitată suficient de clar. În lipsa unor criterii obiective, aceasta poate deveni un temei pentru exercitarea unor competențe executive extinse.

Este important de subliniat că imposibilitatea temporară a întrunirii Parlamentului nu poate conduce la transferarea funcției legislative către Președinte sau Guvern.

Se recomandă:

- definirea circumstanțelor obiective care constituie imposibilitate temporară;
- stabilirea unei proceduri de constatare și documentare;
- obligativitatea epuizării modalităților alternative de întrunire, inclusiv a întrunirii prin mijloace electronice securizate prevăzute la alin. (5);
- limitarea măsurilor la cele strict necesare;
- instituirea unei obligații de raportare imediată;
- asigurarea controlului ulterior asupra măsurilor adoptate.

VI. Articolul 16 – desfășurarea alegerilor și referendumurilor

Articolul 16 alin. (1) prevede că, pe durata stării de asediu sau a stării de război, nu se organizează și nu se desfășoară alegeri sau referendumuri, cu excepția cazurilor expres prevăzute de Constituție sau de legea organică.

Alin. (2) stabilește suspendarea de drept a procedurilor electorale sau referendare inițiate anterior instituirii regimului excepțional, iar alin. (3) și (4) reglementează reluarea termenelor și a procedurilor electorale după încetarea acestuia.

Suspendarea proceselor electorale poate fi justificată în circumstanțe în care desfășurarea alegerilor ar fi imposibilă sau ar pune în pericol securitatea populației.

Totuși, suspendarea alegerilor afectează exercitarea dreptului de participare la viața politică și principiul periodicității alegerilor.

În acest context, prevederile art. 16 trebuie corelate cu normele constituționale privind mandatul autorităților publice, cu Codul electoral și cu obligațiile internaționale ale Republicii Moldova.

Problema are însă și o dimensiune constituțională directă. Constituția permite prelungirea mandatului Parlamentului (art. 63 alin. (1)) și a mandatului Președintelui Republicii Moldova (art. 80 alin. (3)) numai „în caz de război sau de catastrofă", prin lege organică. Art. 16 interzice însă alegerile și pe durata stării de asediu, care poate fi prelungită succesiv pentru perioade de câte 30 de zile, fără o limită maximă. Dacă un mandat expiră pe durata stării de asediu, nu există temei constituțional pentru prelungirea acestuia. Pentru mandatele autorităților administrației publice locale, Constituția nu prevede un mecanism de prelungire.

În acest context, art. 15 alin. (4) din proiect prevede că, atunci când alegerile pentru autoritățile administrației publice locale nu pot fi organizate pe durata stării de asediu sau a stării de război, continuitatea exercitării atribuțiilor acestora se asigură în condițiile legii până la constituirea autorităților nou-alese. Deși această prevedere urmărește evitarea unui vid administrativ, ea nu clarifică suficient temeiul juridic și limitele continuării exercitării atribuțiilor după expirarea mandatului electoral de patru ani. Or, continuitatea administrativă nu trebuie confundată cu prelungirea mandatului electoral, pentru care Constituția stabilește condiții exprese în cazul Parlamentului și al Președintelui, dar nu și în cazul autorităților locale.

Problema devine deosebit de relevantă în perspectiva alegerilor locale generale preconizate pentru toamna anului 2027, în condițiile în care proiectul urmează să intre în vigoare la 1 ianuarie 2027. Dacă, la acel moment, ar fi instituită starea de asediu, chiar și numai pe o parte a teritoriului Republicii Moldova, formularea generală a art. 16 alin. (1) ar împiedica organizarea alegerilor locale pe întreg teritoriul țării, inclusiv în unitățile administrativ-teritoriale neafectate de situația care a determinat instituirea regimului excepțional. În consecință, mandatele autorităților locale care ar urma să expire ar putea fi urmate de o perioadă de continuare a exercitării atribuțiilor fără ca proiectul să clarifice suficient limitele și temeiul constituțional al acestei situații.

De asemenea, interdicția are caracter general, deși starea de asediu poate fi instituită și numai pe o parte a teritoriului (art. 3). Totodată, proiectul reduce flexibilitatea existentă în prezent: art. 4 alin. (2) din Legea nr. 212/2004 permite desfășurarea alegerilor dacă acest lucru este prevăzut în hotărârea Parlamentului privind declararea stării, în timp ce proiectul admite excepții numai dacă sunt „expres prevăzute de Constituție sau de legea organică".

Se recomandă:

- stabilirea unor criterii obiective pentru suspendarea alegerilor;
- limitarea suspendării la perioada strict necesară;
- reevaluarea periodică a posibilității desfășurării procesului electoral;
- reglementarea clară a procedurii de reluare a alegerilor;

- evitarea prelungirii de facto a mandatelor în lipsa unei justificări constituționale;
- limitarea interdicției de drept la starea de război, iar pe durata stării de asediu stabilirea, prin hotărârea Parlamentului, a eventualei suspendări a alegerilor, numai pentru teritoriul afectat;
- menținerea posibilității Parlamentului de a autoriza desfășurarea alegerilor prin hotărârea de instituire, potrivit soluției din art. 4 alin. (2) al Legii nr. 212/2004;
- reglementarea situației mandatelor care expiră pe durata stării de asediu, în corelare cu art. 63 alin. (1) și art. 80 alin. (3) din Constituție, precum și a mandatelor autorităților administrației publice locale.

VII. Articolul 18 – restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale

Articolul 18 alin. (1) prevede că exercițiul unor drepturi și libertăți poate fi restrâns numai în cazurile, condițiile și limitele prevăzute de lege, cu respectarea Constituției și a tratatelor internaționale.

Alin. (2) stabilește că restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară pentru atingerea unui scop legitim, proporțională cu situația, limitată în timp, spațiu și sub aspectul persoanelor vizate și nu afectează existența dreptului.

Aceste prevederi sunt importante și corespund, în principiu, cerințelor legalității și proporționalității.

Cu toate acestea, garanțiile trebuie să fie suficient de clare pentru a putea fi aplicate efectiv de autorități și invocate de persoanele afectate.

În particular, proiectul trebuie să asigure o delimitare clară între restrângerea exercițiului drepturilor în condițiile art. 54 din Constituție și derogarea de la obligațiile Convenției europene a drepturilor omului în condițiile art. 15.

Reperul principal trebuie să îl constituie însă art. 54 alin. (3) din Constituție, care interzice restrângerea drepturilor și libertăților consacrate la art. 20–24: accesul liber la justiție, prezumția nevinovăției, neretroactivitatea legii, dreptul fiecărei persoane de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle și dreptul la viață și la integritate fizică și psihică. În această privință, protecția constituțională este mai strictă decât regimul derogărilor prevăzut de art. 15 din Convenția europeană a drepturilor omului, care permite, în principiu, derogarea de la anumite garanții ale dreptului la un proces echitabil, consacrate de art. 6, în condițiile stabilite de Convenție. Prin urmare, proiectul ar trebui să facă trimitere expresă la art. 20–24 din Constituție, în special în contextul măsurilor care vizează domeniul justiției și al executării silite (art. 9 alin. (1) lit. j) și art. 54 alin. (4) lit. m)).

Potrivit art. 15 din Convenție, derogarea este permisă numai în timp de război sau în cazul unui alt pericol public care amenință viața națiunii. În plus, măsurile derogatorii trebuie să fie strict impuse de exigențele situației și să nu contravină celorlalte obligații internaționale ale statului.

Trebuie menționat că proiectul conține deja o serie de garanții relevante în acest sens: enumerarea drepturilor care nu pot face obiectul restrângerii sau derogării și interdicția torturii (art. 18 alin. (5)); interdicția instituirii unor noi restrângeri prin actul de instituire a stării de asediu sau de război (art. 18 alin. (4)); controlul de constituționalitate și controlul judecătoresc, precum și garantarea accesului liber la justiție (art. 18 alin. (8)–(9)); notificarea derogărilor (art. 8 alin. (9)–(14)); rapoartele periodice și raportul final prezentate de Guvern (art. 18 alin. (11)–(13)). Prin urmare, observațiile care urmează

vizează nu absența acestor garanții, ci caracterul lor suficient și eficacitatea mecanismelor prin care acestea urmează să fie aplicate.

Se impune completarea acestor garanții în privința:

- drepturilor care pot face obiectul restrângerii;
- drepturilor inderogabile, prin indicarea expresă a drepturilor prevăzute la art. 20–24 din Constituție;
- condițiilor de activare a derogării;
- caracterului obligatoriu al controlului judecătoresc (eliminarea sintagmei „după caz” din art. 18 alin. (8)) și dezbaterii parlamentare a rapoartelor periodice;
- procedurii de revizuire a măsurilor restrictive.

Este necesară respectarea drepturilor care nu permit derogări, inclusiv interdicția torturii și a tratamentelor inumane sau degradante, interdicția sclaviei și servituții și principiul legalității în materie penală, în condițiile Convenției și ale tratatelor aplicabile.

De asemenea, dreptul la viață trebuie respectat potrivit art. 2 din Convenție, inclusiv cu aplicarea excepțiilor strict prevăzute de aceasta pentru actele legale de război.

VIII. Articolul 20 – obligațiile persoanelor fizice

1. Articolul 20 alin. (3) – restricțiile de deplasare aplicabile rezerviștilor

Articolul 20 alin. (3) prevede că rezerviștii pot părăsi localitățile în care își au domiciliul permanent sau reședința, pentru un termen mai mare de 12 ore de la declararea mobilizării, numai cu permisiunea scrisă a comandantului organului administrativ-militar teritorial, acordată în cazuri temeinic justificate.

Această prevedere instituie o restricție asupra libertății de circulație a unei categorii de persoane.

Deși obligațiile rezerviștilor pot fi justificate de necesitățile mobilizării și apărării naționale, norma trebuie să respecte principiile legalității și proporționalității.

Formularea „cazuri temeinic justificate” nu este suficient de precisă pentru a determina în mod previzibil condițiile în care permisiunea poate fi acordată sau refuzată.

De asemenea, proiectul nu clarifică suficient:

- criteriile de examinare a solicitării;
- termenul de soluționare;
- modalitatea de comunicare a refuzului;
- posibilitatea contestării refuzului;
- excepțiile în caz de urgență medicală, familială sau profesională;
- aplicarea restricției în situații de imposibilitate obiectivă de obținere a permisiunii.

Se recomandă completarea art. 20 alin. (3) cu o procedură clară și cu garanții privind contestarea deciziei.

2. Articolul 20 alin. (6) – obligațiile cetățenilor Republicii Moldova aflați peste hotare

Articolul 20 alin. (6) prevede că cetățenii Republicii Moldova aflați în străinătate, care sunt supuși obligațiilor de mobilizare potrivit legii și au primit ordin de chemare ori cărora le-a fost comunicată

obligația de prezentare ca urmare a declarării mobilizării, sunt obligați să întreprindă măsurile necesare pentru revenirea în țară și prezentarea la locul și în termenul stabilite de autoritățile competente.

Totodată, aceștia trebuie să se adreseze de urgență misiunilor diplomatice sau consulare ale Republicii Moldova ori altor structuri competente și să acționeze conform dispozițiilor primite.

Această prevedere trebuie examinată cu deosebită atenție, deoarece instituie obligații juridice pentru cetățenii Republicii Moldova aflați în afara teritoriului național.

Din formularea alin. (6) rezultă că obligația nu este aplicabilă automat tuturor cetățenilor Republicii Moldova aflați peste hotare, ci persoanelor supuse obligațiilor de mobilizare potrivit legii și care au primit ordin de chemare sau comunicarea obligației de prezentare.

Cu toate acestea, norma ridică întrebări privind modalitatea de aplicare și proporționalitatea obligației.

În particular, proiectul nu clarifică suficient:

- modalitatea de comunicare individuală a ordinului de chemare;
- termenul în care persoana trebuie să revină;
- procedura aplicabilă persoanelor care nu pot reveni din motive obiective;
- situația persoanelor aflate în state în care transportul este întrerupt sau accesul este restricționat;
- consecințele juridice ale imposibilității de revenire;
- modalitatea de contestare a ordinului sau a obligației comunicate;
- raportul dintre obligația de revenire și statutul juridic al persoanei în statul de reședință.

Obligația de revenire nu trebuie să fie formulată sau aplicată într-un mod care să ignore imposibilitățile obiective, situațiile de forță majoră ori alte circumstanțe care nu depind de voința persoanei.

Se recomandă instituirea unei proceduri clare de notificare, de examinare a situațiilor individuale și de contestare, precum și reglementarea expresă a cazurilor în care revenirea nu este posibilă.

3. Raportul dintre obligațiile militare și drepturile cetățenilor

Obligațiile militare și de mobilizare trebuie să fie reglementate prin norme previzibile, accesibile și proporționale.

În special, aplicarea unor măsuri care afectează libertatea de circulație, viața privată sau situația juridică a persoanelor trebuie să fie însoțită de garanții suficiente împotriva arbitrariului.

Se recomandă ca proiectul să stabilească în mod clar raportul dintre obligațiile prevăzute de prezenta lege și cele stabilite de legislația privind mobilizarea, evidența militară și serviciul militar.

Se impune și corelarea cu art. 34 alin. (2) lit. d) din proiect, care atribuie Inspectoratului General al Poliției sprijinirea organelor administrativ-militare pentru „identificarea și prezentarea” persoanelor care nu se conformează obligațiilor privind evidența militară sau ordinelor de chemare. Aducerea forțată a unei persoane constituie o privare de libertate în sensul art. 25 din Constituție și al art. 5 din Convenție și trebuie să aibă o procedură prevăzută de lege, cu termene și cale de contestare.

IX. Articolul 19 – protecția persoanelor și dreptul de proprietate

Articolul 19 alin. (3) prevede că rechiziționarea, preluarea temporară, folosirea sau alte măsuri care afectează bunurile proprietate privată se dispun numai în cazurile și condițiile prevăzute de lege, cu acordarea despăgubirilor corespunzătoare.

Alin. (4) prevede repararea prejudiciului cauzat prin acte sau măsuri ilegale ori prin aplicarea abuzivă sau disproporționată a măsurilor.

Aceste prevederi sunt importante pentru protecția dreptului de proprietate.

Cu toate acestea, noțiunea de „despăgubiri corespunzătoare" trebuie să fie completată cu criterii obiective privind evaluarea bunurilor și procedura de acordare a compensațiilor.

Se recomandă reglementarea expresă a:

- procedurii de evaluare a bunurilor;
- criteriilor de determinare a despăgubirii;
- termenului de acordare a despăgubirilor;
- procedurii de restituire a bunurilor;
- dreptului de contestare a rechiziției;
- dreptului de contestare a cuantumului despăgubirii.

Rechiziția poate fi justificată de necesitățile apărării naționale, însă nu trebuie să conducă la transferarea disproporționată a costurilor apărării asupra unor persoane fizice sau juridice.

Aceeași logică se aplică obligațiilor persoanelor juridice prevăzute la art. 21. Potrivit alin. (1) lit. f), acestea „suportă cheltuielile care le revin potrivit legii, planurilor și sarcinilor de mobilizare", fără ca proiectul să stabilească limite sau mecanisme de compensare, iar potrivit alin. (2), pentru anumite entități poate fi stabilit un regim special de muncă, al cărui mod de organizare se stabilește de Guvern. Restrângerea drepturilor salariaților (art. 43 din Constituție) nu poate fi stabilită prin hotărâre de Guvern, ci numai prin lege. Nota de fundamentare nu cuantifică impactul acestor obligații asupra sectorului privat.

X. Articolul 28 – corelarea cu sistemul de management al situațiilor de criză

Articolul 28 alin. (4) prevede că, la instituirea stării de asediu sau a stării de război, atribuțiile Comisiei Naționale de Management al Crizelor se suspendă și se preiau de Consiliul Național de Securitate, iar raporturile ierarhice și operaționale ale Centrului Național de Management al Crizelor se transferă către Consiliul Național de Securitate.

Această prevedere implică o modificare semnificativă a mecanismelor de coordonare instituțională.

În contextul Legii nr. 248/2025 privind managementul situațiilor de criză, trebuie clarificat dacă transferul atribuțiilor și al raporturilor operaționale este suficient de bine delimitat pentru a evita suprapuneri sau incertitudini privind responsabilitatea instituțională.

Se recomandă:

- identificarea expresă a atribuțiilor care se suspendă;

- delimitarea atribuțiilor preluate de Consiliul Național de Securitate;
- clarificarea raporturilor operaționale ale Centrului Național de Management al Crizelor;
- stabilirea procedurilor de transfer al informațiilor și al responsabilităților;
- reglementarea mecanismului de revenire la structura instituțională obișnuită după încetarea regimului excepțional.

XI. Articolul 54 – regimul general și categoriile măsurilor speciale

Articolul 54 alin. (4) enumeră domeniile în care autoritățile competente pot dispune măsuri speciale pe durata stării de asediu sau a stării de război.

Aceste domenii includ, între altele:

- apărarea națională și mobilizarea;
- protecția obiectivelor strategice și a infrastructurii critice;
- continuitatea autorității publice și a serviciilor esențiale;
- reziliența sistemului financiar și economic;
- regimuri speciale de activitate pentru autorități și operatori economici;
- menținerea ordinii și securității publice;
- evacuarea și protecția populației;
- restricții privind circulația persoanelor, bunurilor și mijloacelor de transport;
- protecția spațiului informațional și securitatea cibernetică;
- rechiziții și prestări de servicii în interes public;
- asigurarea accesului populației la bunuri și servicii de strictă necesitate;
- raporturile de muncă și utilizarea resurselor umane necesare apărării;
- măsuri în domeniul justiției și executării silite.

Articolul 54 alin. (5) permite, pe durata stării de război, adoptarea unor măsuri suplimentare în raport cu statul agresor și entitățile asociate acestuia, inclusiv suspendarea relațiilor diplomatice, economice sau comerciale și instituirea unor măsuri speciale de control asupra bunurilor și intereselor patrimoniale.

Amploarea domeniilor enumerate este explicabilă prin natura situațiilor de război și de asediu. Totuși, enumerarea foarte largă a domeniilor de intervenție poate crea riscul unei aplicări extensive a competențelor autorităților.

În special, art. 54 alin. (4) lit. e), h), i), j), k) și l) poate avea efecte importante asupra activității operatorilor economici, asupra libertății de circulație, asupra dreptului de proprietate, asupra accesului la bunuri și servicii și asupra raporturilor de muncă.

Deși alin. (2) face trimitere la principiile art. 5 și la garanțiile art. 18, aceste trimiteri generale nu substituie necesitatea reglementării concrete a măsurilor și a limitelor lor.

O atenție specială necesită măsurile prevăzute la art. 54 alin. (4) lit. i) – protecția spațiului informațional, a comunicațiilor electronice și asigurarea securității cibernetice. Deși aceste domenii pot necesita măsuri speciale în condiții de asediu sau de război, formularea actuală este generală și nu delimitează suficient natura măsurilor care pot fi dispuse, autoritățile competente și garanțiile procedurale aplicabile. Coroborată cu posibilitatea prevăzută la art. 9 alin. (1) lit. k) de a abilita autoritățile să adopte măsuri derogatorii de la actele normative, această reglementare ar putea crea premisele unor

intervenții precum blocarea unor surse online, restricționarea accesului la platforme digitale sau suspendarea licențelor de emisie, fără delimitarea clară a temeiurilor legale, a condițiilor de aplicare și a mecanismelor de control jurisdicțional.

Garanția prevăzută la art. 44 alin. (3) vizează exercitarea atribuțiilor Centrului pentru Comunicare Strategică și Combatere a Dezinformării și stabilește că acestea nu pot constitui temei pentru restrângerea libertății de exprimare, a libertății presei sau a accesului la informațiile de interes public decât în cazurile și condițiile expres prevăzute de lege. Totuși, această dispoziție nu reglementează în sine condițiile concrete în care asemenea restrângeri pot fi dispuse de celelalte autorități competente și nici garanțiile procedurale aplicabile acestora.

Experiența stării de urgență din 2022, când au fost suspendate licențele mai multor posturi de televiziune și au fost blocate pagini web prin dispoziții ale Comisiei pentru Situații Excepționale, demonstrează că riscul unor asemenea intervenții nu este pur ipotetic. De altfel, Legea nr. 248/2025 privind managementul situațiilor de criză permite deja, pe durata stării de urgență, interzicerea publicării unor informații și interzicerea sau închiderea unor entități media în scopul combaterii dezinformării (art. 32 lit. f)), precum și restricționarea accesului la anumite categorii de informații (art. 32 lit. g)). Pe durata stării de alertă, aceeași lege permite restricționarea accesului la serviciile de telecomunicații (art. 27 lit. f)).

Potrivit art. 28 alin. (1) din proiect, măsurile și mecanismele instituite în temeiul Legii nr. 248/2025 continuă să se aplice pe durata stării de asediu sau a stării de război, în măsura în care sunt compatibile cu noul regim și cu măsurile dispuse în temeiul proiectului. Prin urmare, măsurile deja prevăzute de Legea nr. 248/2025 se pot cumula cu cele care ar putea fi dispuse în temeiul art. 54 alin. (4) lit. i).

În acest context, este relevant că Legea nr. 248/2025 instituie, prin art. 32¹, mecanisme de comunicare a actelor către Parlament în termen de 72 de ore, examinare de către comisiile permanente și prezentare a unui raport final. În schimb, proiectul nu stabilește o enumerare suficient de clară a măsurilor care pot fi dispuse în spațiul informațional și nici garanții procedurale specifice pentru aplicarea acestora. Se creează astfel riscul ca, într-un domeniu care afectează direct libertatea de exprimare și pluralismul informațional, regimul juridic aplicabil în situații de asediu sau de război să ofere garanții mai reduse decât cele prevăzute de legea care reglementează gestionarea unor situații de criză de gravitate mai mică.

Aceste dispoziții trebuie analizate prin raportare la art. 32 și art. 34 alin. (5) din Constituție, care garantează libertatea opiniei și interzic cenzura mijloacelor de informare publică, precum și la art. 10 din Convenția europeană a drepturilor omului. Se recomandă, prin urmare, delimitarea expresă a măsurilor care pot fi dispuse în domeniul informațional, stabilirea temeiurilor și condițiilor concrete de aplicare, identificarea autorităților competente și instituirea unor garanții efective de control parlamentar și judecătoresc. Orice restrângere trebuie să respecte cerințele legalității, necesității și proporționalității și să nu poată fi justificată exclusiv prin invocarea generică a combaterii dezinformării sau a protecției spațiului informațional.

O altă problemă rezultă din art. 28 alin. (4) din proiect, potrivit căruia, la instituirea stării de asediu sau a stării de război, atribuțiile Comisiei Naționale de Management al Crizelor se suspendă și se preiau de Consiliul Național de Securitate. Această soluție trebuie corelată cu art. 25 alin. (2), care stabilește că deciziile Consiliului nu pot modifica, suspenda sau deroga de la acte normative și nu pot institui, prin ele însele, restrângeri ale exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale.

Întrucât Legea nr. 248/2025 atribuie Comisiei Naționale de Management al Crizelor competența de a dispune anumite măsuri obligatorii, proiectul trebuie să clarifice în ce măsură aceste atribuții sunt preluate de Consiliul Național de Securitate și care este natura juridică a măsurilor pe care acesta le poate adopta. Este necesar să se distingă între competența de coordonare strategică și competența de a dispune măsuri cu efecte juridice directe asupra persoanelor fizice și juridice. Preluarea atribuțiilor Comisiei nu poate fi interpretată ca o extindere implicită a competențelor Consiliului și nici ca o derogare de la limitele stabilite la art. 25 alin. (2).

De asemenea, trebuie asigurată coerența dintre competențele Consiliului, obligația de informare a Parlamentului prevăzută la art. 25 alin. (6) și mecanismele de control parlamentar asupra măsurilor dispuse în regim de asediu sau de război.

Separat, art. 52–53 reglementează organizarea și planificarea rezistenței naționale. Potrivit art. 53 alin. (4), Planul național al rezistenței naționale se aprobă prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Ministerului Apărării, după avizarea de către Consiliul Național de Securitate. Proiectul nu prevede o procedură de examinare sau aprobare parlamentară a acestui document și nici o obligație expresă de informare a comisiei parlamentare de profil cu privire la conținutul și actualizările sale.

Problema este relevantă inclusiv din perspectiva regimului informațiilor clasificate. Art. 52 alin. (6) prevede că informațiile privind planificarea, organizarea, capacitățile și modul de desfășurare a rezistenței naționale care întrunesc condițiile stabilite de legislația privind secretul de stat se clasifică și se protejează în conformitate cu aceasta. Prin urmare, proiectul nu stabilește că întregul Plan este clasificat în mod automat, însă permite clasificarea informațiilor care întrunesc condițiile legale. În acest context, trebuie clarificat dacă Planul va fi clasificat integral sau parțial și ce mecanisme vor permite exercitarea controlului parlamentar asupra acestuia, inclusiv asupra componentelor cu caracter clasificat.

Aspectul este cu atât mai important cu cât rezistența națională presupune participarea unor structuri și persoane din afara forțelor armate, inclusiv a formațiunilor de apărare teritorială, precum și implicarea autorităților administrației publice centrale și locale și a operatorilor de infrastructuri critice. În aceste condiții, statutul juridic al participanților, delimitarea atribuțiilor și responsabilităților, garanțiile aplicabile acestora și principiile organizării rezistenței naționale trebuie să aibă un temei legal suficient de clar. Acest lucru este necesar inclusiv din perspectiva aplicării dreptului internațional umanitar.

Se recomandă:

- delimitarea măsurilor aplicabile în timpul stării de asediu de cele aplicabile în timpul stării de război;
- identificarea autorităților competente pentru fiecare categorie de măsuri și delimitarea clară a atribuțiilor acestora;
- reglementarea condițiilor și criteriilor concrete de aplicare a măsurilor;
- stabilirea unor limite temporale și teritoriale pentru aplicarea acestora;
- introducerea unor garanții specifice pentru protecția dreptului de proprietate și a libertății economice;
- instituirea unor mecanisme efective de contestare a măsurilor dispuse;
- reglementarea procedurii de revizuire periodică și de încetare a măsurilor, atunci când condițiile care au justificat aplicarea lor nu mai subzistă;
- în ceea ce privește măsurile din domeniul spațiului informațional [art. 54 alin. (4) lit. i)], enumerarea exhaustivă a măsurilor permise, stabilirea obligației de motivare a actelor prin care acestea sunt dispuse, asigurarea publicității acestora, în măsura în care nu există motive legale

de clasificare, limitarea duratei de aplicare, precum și instituirea unui control judecătoresc efectiv și prompt. De asemenea, trebuie prevăzute mecanisme de control parlamentar cel puțin echivalente celor stabilite la art. 32¹ din Legea nr. 248/2025;

- completarea proiectului cu mecanisme adecvate de control parlamentar asupra Planului național al rezistenței naționale, care să permită examinarea acestuia de către comisia parlamentară de profil, inclusiv în cazul în care anumite componente sunt clasificate, cu respectarea regimului informațiilor clasificate. Clasificarea unor componente ale Planului nu trebuie să excludă controlul parlamentar, ci să determine modalitatea în care acesta este exercitat.

XII. Articolul 55 – înfăptuirea justiției și executarea silită

Articolul 55 alin. (1) prevede continuarea activității instanțelor judecătorești și a procuraturii pe durata stării de asediu sau a stării de război. De asemenea, stabilește că justiția se înfăptuiește numai de instanțele judecătorești constituite în condițiile legii și interzice constituirea instanțelor extraordinare și a structurilor extraordinare de urmărire penală.

Această prevedere reprezintă o garanție importantă a statului de drept.

Totuși, continuitatea formală a activității instanțelor trebuie să fie însoțită de garanții efective privind accesul la justiție, independența judecătorilor și posibilitatea contestării măsurilor restrictive. În acest sens, proiectul prevede la alin. (2)–(4) anumite mecanisme organizatorice pentru asigurarea continuității activității instanțelor și procuraturii, inclusiv desfășurarea temporară a activității în alte sedii, modificarea competenței teritoriale și redistribuirea temporară a sarcinilor în cadrul procuraturii. Cu toate acestea, reglementarea ar trebui să asigure și garanțiile procedurale necesare pentru exercitarea efectivă a drepturilor persoanelor implicate în procedurile judiciare.

O problemă distinctă rezultă din corelarea art. 55 cu art. 43 alin. (2) lit. f) din proiect. Potrivit acestei dispoziții, CNA asigură trecerea subdiviziunilor din subordine care execută misiuni de apărare națională sub conducerea operativă a Statului Major al Apărării, păstrând conducerea administrativă asupra acestora. Proiectul nu identifică însă subdiviziunile vizate și nici nu precizează dacă acestea pot include structuri care desfășoară activități de urmărire penală.

Această omisiune este relevantă în condițiile în care art. 43 alin. (2) lit. b) prevede că CNA continuă să desfășoare activități de prevenire, depistare, documentare și investigare a faptelor de corupție și a altor infracțiuni de competența sa, iar alin. (3) garantează independența funcțională și operațională a instituției. În cazul în care subdiviziunile transferate sub conducerea operativă a Statului Major ar include și organe de urmărire penală, ar putea apărea probleme privind delimitarea conducerii operative militare de competențele procesuale ale organelor de urmărire penală și ale procurorului, inclusiv în ceea ce privește conducerea și controlul urmăririi penale potrivit Codului de procedură penală.

Prin urmare, proiectul trebuie să delimiteze expres subdiviziunile CNA care pot fi trecute sub conducerea operativă a Statului Major al Apărării și să precizeze că această conducere vizează exclusiv executarea misiunilor de apărare națională. Ea nu poate interveni în activitatea de urmărire penală, în administrarea probelor sau în exercitarea atribuțiilor procesuale care revin procurorului potrivit legii. De asemenea, trebuie clarificat modul în care se aplică garanția independenței funcționale și operaționale a CNA în raport cu această formă de conducere operativă.

Totodată, continuitatea activității instanțelor și a procuraturii nu este suficientă în sine pentru garantarea accesului efectiv la justiție. Regimul excepțional nu poate conduce la eliminarea controlului judecătoresc asupra legalității măsurilor autorităților și nici la diminuarea garanțiilor dreptului la apărare.

Se recomandă:

- clarificarea procedurilor aplicabile în situațiile în care instanțele nu pot funcționa în condiții obișnuite, inclusiv în ceea ce privește accesul persoanelor la instanță, examinarea cauzelor urgente și funcționarea instanțelor în zonele afectate de acțiuni militare;
- stabilirea unor garanții procedurale pentru asigurarea dreptului la apărare și a posibilității efective de contestare a măsurilor restrictive, inclusiv atunci când sunt aplicate proceduri sau măsuri speciale;
- asigurarea continuității controlului judecătoresc asupra măsurilor dispuse de autoritățile publice, fără suspendarea sau limitarea nejustificată a accesului la instanță;
- clarificarea regimului executării silite, inclusiv a condițiilor de amânare sau suspendare a executării și a garanțiilor pentru reluarea acesteia după încetarea circumstanțelor care au împiedicat-o;
- delimitarea expresă a subdiviziunilor CNA care pot trece sub conducerea operativă a Statului Major al Apărării și excluderea oricărei ingerințe a acestei conduceri în activitatea de urmărire penală și în competențele procesuale ale procurorului.

Regimul excepțional nu poate justifica instituirea unor mecanisme de conducere militară care să afecteze independența instituțiilor de aplicare a legii sau garanțiile procesuale prevăzute de legislația națională.

XIII. Corelarea cadrului normativ privind regimurile excepționale și managementul situațiilor de criză

1. Corelarea cu Legea nr. 212/2004 și cu Legea nr. 248/2025

Proiectul prevede abrogarea Legii nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război și instituirea unui nou cadru normativ pentru starea de asediu și starea de război.

Potrivit notei de fundamentare, proiectul a fost coordonat în prealabil cu Comisia pentru securitate națională, apărare și ordine publică a Parlamentului și cu Aparatul Președintelui Republicii Moldova, anterior inițierii consultărilor publice.

În acest context, se consideră oportună publicarea observațiilor, propunerilor și eventualelor obiecții formulate de instituțiile respective în etapa de coordonare prealabilă, precum și a modului în care acestea au fost examinate și reflectate în versiunea finală a proiectului supus consultării publice.

Accesul la aceste informații ar permite clarificarea argumentelor care au stat la baza unor opțiuni de reglementare, în special a celor referitoare la delimitarea competențelor constituționale ale Parlamentului și Președintelui Republicii Moldova, precum și la mecanismele de control parlamentar asupra exercitării puterilor excepționale.

Potrivit dispozițiilor tranzitorii ale proiectului, actele normative și administrative emise în temeiul Legii nr. 212/2004 continuă să se aplice în măsura în care nu contravin noii legi, până la modificarea, abrogarea sau înlocuirea acestora.

Abrogarea Legii nr. 212/2004 este justificată de necesitatea restructurării reglementării și de corelarea cu Legea nr. 248/2025 privind managementul situațiilor de criză. Trebuie precizat că dispozițiile privind starea de urgență au fost deja excluse din Legea nr. 212/2004 prin Legea nr. 248/2025, în vigoare din 1 septembrie 2025, astfel încât abrogarea nu creează un vid de reglementare în privința stării de urgență prevăzute la art. 66 lit. m) din Constituție.

Totuși, proiectul trebuie să asigure o tranziție normativă clară, fără suprapuneri de competențe și fără incertitudini privind aplicabilitatea actelor normative existente.

Se recomandă o analiză comparativă detaliată a dispozițiilor Legii nr. 212/2004 și ale proiectului, cu identificarea expresă a:

- normelor preluate;
- normelor modificate;
- competențelor redistribuite;
- măsurilor nou-introduse;
- garanțiilor juridice eliminate sau reformulate;
- eventualelor lacune normative;
- actelor normative care trebuie modificate în consecință.

În special, trebuie clarificat raportul dintre mecanismele prevăzute de Legea nr. 248/2025 și regimurile excepționale reglementate de proiect.

Noua lege nu trebuie să creeze un sistem paralel de competențe sau să permită activarea unor măsuri excepționale fără o delimitare suficientă față de mecanismele ordinare de gestionare a crizelor.

2. Analiza comparativă a Legii nr. 212/2004 și a soluțiilor normative propuse

Legea nr. 212/2004 trebuie examinată în forma consolidată, inclusiv modificările operate prin legislația recentă privind managementul situațiilor de criză. Comparația de mai jos este orientativă și evidențiază efectul sistemic al schimbărilor.

DOMENIU	LEGEA NR. 212/2004	PROIECTUL	EFECT / OBSERVAȚIE
Obiect	Reglementarea stării de asediu și de război (dispozițiile privind starea de urgență au fost abrogate prin Legea nr. 248/2025)	Regimuri de asediu și război	Specializare normativă
Definiția asediului	Accent pe iminența agresiunii armate și pregătire	Amenințări grave, inclusiv ordine constituțională și apărare	Extindere a temeiurilor
Instituire	Competențe și procedură din legea actuală	Mecanism nou, inclusiv ipoteza art. 8 alin. (8)	Autonomie parlamentară sporită; verificare procedurală necesară
Durata asediului	Limită de 30 zile și prelungire	Maximum 30 zile, prelungiri motivate	Garanții procedurale consolidate
Starea de război	Încetare după încetarea acțiunilor și condițiile legale	Durată nedeterminată până la încetarea circumstanțelor	Necesită control periodic
Derogări normative	Mecanism actual mai puțin generalizat	Art. 9 și 14 permit derogări	Risc de extindere a discreției executive

DOMENIU	LEGEA NR. 212/2004	PROIECTUL	EFECT / OBSERVAȚIE
Drepturi	Garanții generale din legea actuală	Art. 18 mai sistematizat	Necesită precizări privind inderogabilitatea
Rezervişti	Obligații din regimul existent	Art. 20 alin. (3): permisiune pentru părăsirea localității peste 12 ore	Restricție de circulație; criterii/contestație
Cetățeni peste hotare	Nu există formulare identică în reglementarea actuală	Art. 20 alin. (6): revenire pentru persoane chemate/notificate	Obligație explicită; clarificare imposibilitate obiectivă
Justiție	Reglementare mai succintă	Art. 55 detaliază continuitatea și prioritizarea	Evoluție pozitivă
Control	Raportare generală	Raportări și raport final	Consolidare, cu nevoie de eficiență

XIV. Raportarea la Convenția europeană a drepturilor omului

1. Articolul 15 din Convenție

Articolul 15 din Convenția europeană a drepturilor omului permite derogarea de la anumite obligații convenționale în caz de război sau de alt pericol public care amenință viața națiunii.

Derogarea este permisă numai în măsura strict impusă de exigențele situației și cu condiția ca măsurile să nu fie incompatibile cu celelalte obligații internaționale ale statului.

Prin urmare, instituirea stării de asediu sau a stării de război nu reprezintă o autorizare generală de suspendare a drepturilor fundamentale.

Proiectul trebuie să asigure că măsurile adoptate sunt:

- prevăzute de lege;
- necesare în circumstanțele concrete;
- proporționale cu amenințarea;
- limitate în timp și spațiu;
- supuse controlului;
- compatibile cu obligațiile internaționale ale Republicii Moldova.

2. Drepturile inderogabile

Proiectul trebuie să asigure respectarea drepturilor care nu pot face obiectul derogării în condițiile Convenției.

Art. 18 alin. (5) din proiect conține o asemenea garanție, dar în formă generală. Se recomandă indicarea expresă a drepturilor inderogabile, inclusiv a celor prevăzute la art. 20–24 din Constituție, și a interdicției adoptării unor măsuri care ar afecta substanța acestora.

Obligațiile de notificare a derogărilor către organismele internaționale competente sunt reglementate detaliat la art. 8 alin. (9)–(14), ceea ce reprezintă o evoluție pozitivă.

3. Controlul judecătoresc

În conformitate cu standardele Convenției, măsurile restrictive trebuie să poată fi supuse unui control judecătoresc efectiv.

Se recomandă instituirea unor proceduri accesibile și rapide pentru contestarea măsurilor individuale, în special a celor care afectează libertatea de circulație, dreptul de proprietate, libertatea personală sau alte drepturi fundamentale.

XV. Raportarea la standardele Comisiei de la Veneția: evaluarea proiectului prin prisma statului de drept

Comisia de la Veneția a subliniat în mod constant că regimurile excepționale trebuie să fie reglementate prin norme clare, previzibile și limitate, care să asigure controlul parlamentar și judecătoresc asupra exercitării puterilor extraordinare.

Un document relevant este CDL-AD(2020)014, Respectul pentru democrație, drepturile omului și statul de drept în timpul stărilor de urgență. Reflecții (Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law during States of Emergency – Reflections), precum și Checklist-ul actualizat privind statul de drept, CDL-AD(2025)002. Checklist-ul actualizat a fost adoptat de Comisia de la Veneția în decembrie 2025 și a fost susținut de Comitetul Miniștrilor și Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei în mai 2026.

În documentele sale privind stările de urgență și statul de drept, Comisia de la Veneția evidențiază necesitatea:

- delimitării clare a temeiurilor de instituire a regimurilor excepționale;
- enumerării competențelor extraordinare care pot fi activate;
- limitării temporale a măsurilor;
- menținerii funcționării Parlamentului;
- asigurării controlului parlamentar asupra măsurilor executive;
- garantării controlului judecătoresc asupra măsurilor individuale;
- protejării drepturilor inderogabile;
- prevenirii transferului de lungă durată al competențelor legislative către executiv.

În acest context, prevederile art. 9 alin. (1) lit. k), art. 14, art. 15 alin. (6) și (7), art. 18 și art. 54 din proiect necesită o examinare aprofundată, pentru a garanta că regimul excepțional nu afectează în mod disproporționat principiile democrației și ale statului de drept.

XVI. Concluzii și recomandări

În urma examinării proiectului de lege privind regimurile juridice speciale cu caracter excepțional, se constată că inițiativa legislativă răspunde unei necesități reale de actualizare a cadrului normativ în domeniul apărării și securității naționale.

Proiectul introduce mecanisme importante privind instituirea, prelungirea, modificarea și încetarea stării de asediu și a stării de război, continuitatea autorității publice, protecția populației, mobilizarea și aplicarea măsurilor speciale.

Cu toate acestea, anumite prevederi ridică întrebări serioase privind delimitarea competențelor autorităților publice, previzibilitatea normelor și garanțiile necesare pentru protecția drepturilor și libertăților fundamentale.

Principalele probleme identificate vizează:

1. **Art. 6 alin. (1) lit. b) și c)** – necesitatea delimitării mai precise a temeiurilor de instituire a stării de asediu, în special în cazul acțiunilor hibride, subversive și al altor amenințări grave cu componentă militară.
2. **Art. 7** – necesitatea limitării conținutului decretului prezidențial la măsurile de respingere a agresiunii (art. 9 alin. (2)), a stabilirii unui termen pentru examinarea parlamentară și a restrângerii ipotezelor de agresiune care permit declararea stării de război prin decret.
3. **Art. 11 alin. (2) și (3)** – condiționarea modificării și încetării stării de război de propunerea Președintelui, contrar art. 66 lit. m) din Constituție.
4. **Art. 8 și art. 10** – lipsa unor majorități speciale pentru instituirea, prelungirea și menținerea pe termen lung a stării de asediu sau a stării de război; în forma actuală, hotărârea poate fi adoptată cu votul majorității deputaților prezenți (art. 74 alin. (2) din Constituție).
5. **Art. 9 alin. (1) lit. k)** – riscul conferirii unor competențe derogatorii excesive autorităților executive.
6. **Art. 14 alin. (1)** – necesitatea delimitării clare a actelor normative de la care autoritățile pot deroga și a limitelor derogărilor.
7. **Art. 10–11** – necesitatea asigurării reevaluării periodice a măsurilor restrictive, independent de durata regimului excepțional.
8. **Art. 15 alin. (6) și (7)** – necesitatea clarificării condițiilor de imposibilitate temporară a întrunirii Parlamentului și a limitelor măsurilor executive.
9. **Art. 16** – interdicția alegerilor pe durata stării de asediu, fără temei constituțional pentru prelungirea mandatelor (art. 63 alin. (1) și art. 80 alin. (3) din Constituție), și necesitatea stabilirii unor criterii obiective privind suspendarea alegerilor și reluarea proceselor electorale.
10. **Art. 18** – necesitatea consolidării garanțiilor privind restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale și respectarea drepturilor inderogabile, inclusiv prin trimitere expresă la art. 20–24 din Constituție (art. 54 alin. (3)).
11. **Art. 20 alin. (3)** – necesitatea reglementării clare a restricțiilor de deplasare aplicabile rezerviștilor și a procedurii de contestare.
12. **Art. 20 alin. (6)** – necesitatea clarificării obligațiilor cetățenilor Republicii Moldova aflați peste hotare în contextul mobilizării și a situațiilor de imposibilitate obiectivă a revenirii.
13. **Art. 19 alin. (3) și (4)** – necesitatea consolidării garanțiilor privind rechiziția bunurilor și acordarea despăgubirilor.
14. **Art. 28 alin. (4)** – necesitatea delimitării atribuțiilor și raporturilor instituționale în cadrul managementului situațiilor de criză.
15. **Art. 54 alin. (4) și (5)** – necesitatea delimitării măsurilor speciale și a competențelor autorităților în domenii cu impact major asupra drepturilor persoanelor și asupra activității economice.
16. **Art. 54 alin. (4) lit. i)** – riscul restrângerii libertății presei și a accesului la informație prin măsuri în spațiul informațional.
17. **Art. 9 alin. (1) lit. l) și art. 34 alin. (2) lit. d)** – stabilirea regulilor de folosire a forței prin act departamental și aducerea forțată a persoanelor fără procedură prevăzută de lege.
18. **Art. 21 alin. (1) lit. f) și alin. (2)** – sarcini financiare și regim special de muncă pentru persoanele juridice, stabilite fără limite legale.
19. **Art. 52–53** – stabilirea cadrului rezistenței naționale exclusiv prin hotărâre de Guvern.

20. **Art. 55** – necesitatea asigurării accesului efectiv la justiție și a continuității controlului judecătoresc.

În consecință, se consideră că proiectul de lege **nu ar trebui promovat în forma actuală fără revizuirea substanțială a prevederilor care pot afecta echilibrul constituțional, drepturile și libertățile fundamentale și mecanismele de control democratic.**

Se recomandă autorului proiectului:

- revizuirea normelor care conferă competențe derogatorii autorităților executive;
- clarificarea temeiurilor instituirii stării de asediu;
- consolidarea controlului parlamentar asupra instituirii și aplicării regimurilor excepționale;
- stabilirea unor majorități speciale pentru instituirea, prelungirea și menținerea pe termen lung a regimurilor excepționale;
- limitarea conținutului decretului prezidențial de declarare a stării de război și garantarea competenței Parlamentului de a modifica și înceta starea de război din proprie inițiativă;
- asigurarea controlului judecătoresc efectiv;
- reglementarea detaliată a măsurilor restrictive;
- introducerea unor garanții explicite pentru drepturile fundamentale;
- corelarea art. 16 cu art. 63 alin. (1) și art. 80 alin. (3) din Constituție;
- introducerea unor garanții specifice pentru libertatea de exprimare și libertatea presei;
- clarificarea obligațiilor cetățenilor aflați peste hotare;
- consolidarea garanțiilor privind rechiziția și despăgubirea;
- asigurarea corelării proiectului cu legislația națională în vigoare și cu obligațiile internaționale ale Republicii Moldova.

Pe lângă problemele de fond, proiectul necesită și o examinare a tehnicii legislative.

1. Corelarea normelor

Articolele 9, 14, 18 și 54 trebuie corelate mai riguros pentru a evita interpretări contradictorii privind competența autorităților de a adopta măsuri prin derogare. În special, art. 18 alin. (4), care interzice instituirea de noi restrângeri prin actul de instituire, trebuie corelat cu art. 9 alin. (1) lit. k) și art. 14 alin. (1), care permit abilitarea autorităților să deroge de la actele normative.

2. Claritatea normelor

Expresii precum:

- „alte amenințări grave”;
- „acțiuni hibride sau subversive”;
- „alte circumstanțe determinate de starea de asediu”;
- „cazuri temeinic justificate”;
- „alte măsuri expres prevăzute de prezenta lege”;

trebuie utilizate cu atenție, deoarece pot permite o marjă prea largă de apreciere.

3. Accesibilitatea legii

O lege privind regimurile excepționale trebuie să fie suficient de clară pentru ca persoanele vizate să poată înțelege:

- când se instituie regimul;

- ce obligații au;
- ce drepturi pot fi restrânse;
- ce autorități pot dispune măsurile;
- cum pot contesta măsurile;
- când încetează obligațiile.

4. Dispozițiile tranzitorii

Articolul 60 alin. (3) prevede continuarea aplicării actelor normative și administrative emise în temeiul Legii nr. 212/2004, în măsura în care nu contravin noii legi.

Această soluție este utilă pentru continuitatea juridică.

Totuși, trebuie identificat expres ce acte normative și documente de planificare vor trebui revizuite, pentru a evita menținerea unor reglementări incompatibile cu noul cadru juridic.

Totodată, termenul de intrare în vigoare (1 ianuarie 2027), până la care Guvernul trebuie să adopte toate actele normative de aplicare (art. 60 alin. (2)), pare greu de respectat și poate genera un vid de reglementare.

Poziția finală

Necesitatea asigurării securității naționale și a pregătirii statului pentru situații excepționale este incontestabilă. Totuși, securitatea națională nu poate fi invocată ca temei pentru instituirea unor competențe discreționare, pentru diminuarea garanțiilor constituționale sau pentru restrângerea drepturilor fundamentale dincolo de limitele strict necesare.

Un cadru juridic eficient pentru starea de asediu și starea de război trebuie să fie suficient de robust pentru a permite statului să răspundă amenințărilor reale, dar în același timp suficient de precis pentru a preveni abuzurile și pentru a menține controlul democratic asupra exercitării puterii.

Prin urmare, proiectul de lege poate constitui o bază pentru modernizarea cadrului normativ în domeniul apărării, însă adoptarea acestuia trebuie precedată de o revizuire substanțială care să asigure conformitatea cu Constituția Republicii Moldova, Convenția europeană a drepturilor omului, Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice și standardele europene privind statul de drept.

> **În opinia noastră, un regim juridic excepțional trebuie să consolideze capacitatea statului de a se apăra, fără a transforma excepția într-un instrument de diminuare a ordinii constituționale și a garanțiilor drepturilor omului.**

Referințe normative și instituționale

- Constituția Republicii Moldova, în special art. 6, art. 54, art. 66 lit. m), art. 72 alin. (3) lit. m), art. 85 și art. 87.
- Convenția europeană a drepturilor omului, în special art. 15.
- Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, în special art. 4.

- Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război.
- Legea nr. 248/2025 privind managementul situațiilor de criză.
- Proiectul de lege privind regimurile juridice speciale cu caracter excepțional, număr unic 1031/MA/2026.
- Comisia de la Veneția, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law during States of Emergency – Reflections*, CDL-AD(2020)014.
- Comisia de la Veneția, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency*, CDL-PI(2020)003.
- Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Ghidul privind articolul 15 din Convenție – derogarea în timp de urgență.
- Constituția Regatului Spaniei, art. 116; Legea fundamentală a Republicii Federale Germania, art. 115a; Constituția Ucrainei, art. 83 și art. 91.