

OPINIE SCRISĂ

a Asociației Promo-LEX privind
Solicitarea Curții Constituționale
din 27 martie 2020



www.promolex.md

Promo - LEX

Promovarea democrației și a drepturilor omului

OPINIE SCRISĂ

a Asociației Promo-LEX

privind Solicitarea Curții Constituționale din 27 martie 2020

Context

În data de 23 martie 2020, un grup de deputați s-a adresat Curții Constituționale cu o sesizare pentru verificarea constituționalității următoarelor prevederi legale: - punctele 2, 3, 4 și 5 din Art. I din Legea nr. 54 din 17 martie 2020 pentru modificarea Legii nr. 12/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război; - articolele 20 lit. k), 22 lit. i), 24 lit. g) și 25 lit. j) din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război și - textul „altor acțiuni necesare” de la articolul 2 pct. 12) din Hotărârea Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020 privind declararea stării de urgență. Totodată, autorii sesizării au solicitat Curții să suspende acțiunea normelor contestate în baza articolului 25¹ din Legea nr. 317 din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională și articolului 7¹ din Codul jurisdicției constituționale nr. 502 din 16 iunie 1995.

În data de 24 martie 2020, Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra respingerii solicitării grupului de deputați referitoare la suspendarea acțiunii prevederilor menționate supra.

Subsecvent, la 27 martie 2020, Curtea Constituțională s-a adresat cu solicitarea prezentării de către Asociația Promo-LEX a opiniei scrise cu privire la sesizarea menționată.

Prin intermediul prezentei Opinii, Asociația Promo-LEX își expune punctul de vedere asupra următoarelor aspecte:

1. Starea de fapt, instrumentarul normativ și domeniul pe care-l reglementează.
2. Condițiile pe care trebuie să le întrunească legea / modificarea legislativă pentru a putea fi operată în mod constituțional restrângerea drepturilor și libertăților omului.
3. Modificarea legii în contextul activării art. 15 al CEDO de către Republica Moldova.
4. Considerațiunile practice ghidate de jurisprudența CtEDO în materie.
5. Controlul legalității normelor adoptate, conformității cu prevederile legale pre-existente.

Asociația Promo-LEX nu se va expune asupra admisibilității cererii și asupra competenței Curții Constituționale de examinare a sesizării.

Starea de fapt, instrumentarul normativ și domeniul pe care-l reglementează

Curtea Constituțională a apreciat (HCC 12/2018) că nivelul de precizie al legislației depinde într-o măsură considerabilă de conținutul instrumentarului normativ în discuție, de domeniul pe care-l reglementează și de numărul și statutul celor cărora li se adresează.

Astfel, apreciem că previzibilitatea normelor a cărui control al constituționalității s-a solicitat, se referă și sunt aplicabile în situația specifică - "stare de urgență" limitată de timp și spațiu. Starea de urgență a fost instituită din momentul adoptării Hotărârii Parlamentului nr. 55/2020 privind declararea stării de urgență (17 martie 2020), pentru o perioadă de 60 de zile (15 mai) pe întreg teritoriul Republicii Moldova, cu posibilitate de extindere a acestei perioade conform art. 15 din Legea 212/2004.

Această stare de fapt, potrivit art. 3-4 din Legea 212/2004 este reglementată de Constituția Republicii Moldova, legea prenotată, alte acte normative, precum și acordurile internaționale la care Republica Moldova este parte. Legile și alte acte normative adoptate până la instituirea stării respective acționează în măsura în care nu contravin legii menționate. După ridicarea stării de urgență, actele normative adoptate pentru această perioadă se abrogă fără un preaviz special.

La fel, condițiile de funcționare ale organelor statului sunt supuse schimbării în cazul instituirii stării de urgență. Potrivit art. 8 din lege, pe durata stării de urgență (...) unele atribuții ale administrației publice centrale și locale se pun în sarcina organelor competente prevăzute de legea 212/2004, în modul stabilit de Guvern, iar autoritățile administrației publice centrale și locale exercită numai atribuțiile care nu au fost delegate organelor competente menționate la alin. (1) și au obligația de a acorda sprijin acestora.

Dispozițiile Comisiei pentru Situații excepționale a Republicii Moldova intră în vigoare în momentul adoptării și sunt obligatorii și executorii pentru conducătorii autorităților administrației publice centrale și locale, ai agenților economici, ai instituțiilor publice precum și pentru cetățeni și alte persoane aflate pe teritoriul Republicii Moldova.

Luând în considerare starea de fapt existentă, domeniul reglementat de Legea 212/2004 și numărul nelimitat al persoanelor cărora i se adresează (populației Republicii Moldova), Promo-LEX conchide că aplicarea unor măsuri necesare de către autoritățile Republicii Moldova pentru prevenirea, diminuarea și lichidarea consecințelor stării de urgență, sunt în măsură să aducă și aduc atingere drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Menționăm că deja prin măsurile aprobate se pare că sunt aduse atingeri dreptului la viață, libera circulație, la libertatea întrunirilor, dreptului la muncă, dreptului la învățătură, libertatea conștiinței, accesul la informație și libera exprimare, dreptul la învățătură și ocrotirea sănătății etc.

Totuși, reiterăm că măsurile aplicate trebuie să fie proporționale scopului urmărit și să nu admită arbitrariul. Din acest motiv, dar și în scopul protejării cetățenilor Republicii Moldova împotriva arbitrariului, includerea unei liste exhaustive a măsurilor ce pot fi aplicate în cazul declarării stării de urgență este unica soluție posibilă și imperios necesară, îndeosebi în domeniul reglementat de Legea 212/2004.

Condițiile pe care trebuie să le întrunească legea/ modificarea legislativă pentru a putea fi operată în mod constituțional restrângerea drepturilor și libertăților omului

Restrângerea drepturilor și libertăților omului reprezintă o excepție reglementată de legea fundamentală, care oferă pârghii legiuitorului să acționeze în anumite situații critice, având posibilitatea să limiteze, în situații expres prevăzute de lege, garantarea unor drepturi fundamentale. Reglementarea expresă a acestei manifestări o vom identifica în cadrul prevederilor Constituției Republicii Moldova la art. 54 – Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți. Autorii sesizării au solicitat verificarea constituționalității mai multor prevederi făcând referire directă la o iminentă încălcare a prezentului articol constituțional. Asociația Promo-LEX va opina în continuare

asupra unei explicitări juridice referitoare la prevederile art. 54 în contextul amintirii unor prevederi internaționale care fac referire la anumite ipoteze similare.

Înainte de toate vom face referire la Declarația Universală a Drepturilor Omului care prezintă în cadrul art. 29 alin.(2) aptitudinea restrângerii unor drepturi: *“In exercitarea drepturilor și libertăților sale, fiecare om nu este supus decât numai îngrădirilor stabilite prin lege, exclusiv în scopul de a asigura cuvenita recunoaștere și respectare a drepturilor și libertăților altora și ca să fie satisfăcute juste cerințe ale moralei, ordinii publice și bunăstării generale într-o societate democratică”*. În semantica acestei prevederi, se accentuează conjunctura în care anumite îngrădiri pot fi operate, dar totodată se face referire și la o necesitate de reglementare expresă a îngrădirii ținându-se cont în primul rând de respectarea principiilor accesibilității, clarității și previzibilității. Or legea în accepțiunea prezentei prevederi trebuie să ofere perspective exhaustive și clare referitoare la drepturile și libertățile vizate a fi restrânse.

Convenția Europeană a Drepturilor Omului consfințește posibilitatea restrângerii drepturilor în mai multe împrejurări: în cazul libertății de gândire, de conștiință și de religie, punctează că: *“Libertatea de a-și manifesta religia sau convingerile nu poate face obiectul altor restrângeri decât cele prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru siguranța publică, protecția ordinii, a sănătății, a moralei publice, a drepturilor și a libertăților altora”*. Aceeași abordare textuală CEDO oferă și în cazul libertății de exprimare, dreptului la respectarea vieții private și de familie dar și în cazul libertății de circulație. În acest caz, se subliniază faptul că pe lângă obligația statului de a prevedea restricționarea drepturilor prin lege, se mai reține și necesitatea existenței unor măsuri necesare pentru siguranța publică, protecția ordinii, a **sănătății**, a moralei publice etc. În vederea edificării unui cadru legislativ menit să intervină prompt întru elucidarea unor situații excepționale descrise supra, textul legislativ ar trebui să prevadă expres drepturile și libertățile care vor fi restrânse. Această exigență este impusă de caracterul excepțional pe de o parte dar și de scopul concret al măsurii în situații de urgență pe de altă parte, scop care nu poate fi atins prin prevederi ambigue și neclare.

Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice, în art. 4 alin. (1), art. 5 alin. (2), art. 12 alin. (3), art. 18-19, art. 21, art. 22 alin. (2), stipulează modalitatea restrângerii unor drepturi, după cum urmează: *“Drepturile nu pot face obiectul unor restricții decât dacă acestea sunt prevăzute prin lege, necesare pentru a ocroti securitatea națională, ordinea publică, sănătatea și moralitatea publică sau drepturile și libertățile altora și sunt compatibile cu celelalte drepturi recunoscute în prezentul Pact”*. În accepțiunea prezentei norme internaționale, la fel identificăm reglementarea imperioasă referitoare la necesitatea ca restricția să fie prevăzută de lege dar și să existe raționamente specifice care ar argumenta o eventuală restrângere a drepturilor și libertăților omului.

În contextul sesizării depuse la Curtea Constituțională, vom conchide că expresiile utilizate de legiuitor în textul de lege: *“aplicarea altor măsuri necesare”* sau *“exercită alte atribuții necesare”*, nu oferă subiectului de drept o garanție expresă asupra respectării drepturilor și libertăților sale. Ne vom fundamenta poziția pe raționamentul conform căruia, într-un stat de drept, norma juridică trebuie interpretată întotdeauna în sensul priorității libertății față de autoritate, adică întotdeauna în favoarea persoanei și în defavoarea autorității. Autoritatea care încearcă să limiteze drepturile, trebuie să fie penalizată. Acest mod de interpretare este natural, deoarece textul are ca scop garantarea drepturilor și libertăților persoanei. Atunci când este folosit un termen care lărgeste competențele autorității, întotdeauna termenul trebuie interpretat *stricto sensu* (în acest context sunt necesare prevederi exprese și exacte cu privire la restrângerea drepturilor).

Legea trebuie să îndeplinească niște condiții pentru a putea opera, în mod constituțional, restrângerea drepturilor omului:

1) Prima condiție este ca legea să poată fi cunoscută. Acest lucru înseamnă mai întâi de toate că legea trebuie să fie făcută publică. Pentru a întruni condițiile previzibilității, legea trebuie să fie suficient de clară ca un subiect de drept cu educație medie să poată, în mod rezonabil, înțelege

conținutul legii. Previzibilitatea normei derivă din calitatea de stat de drept, calitate pe care pretinde că o are Republica Moldova. Condiția previzibilității are un sens extins, adică nu e vorba numai de faptul că legea trebuie să fie aduse la cunoștința publicului, dar că ele pot să fie modificate pentru viitor într-un mod previzibil pentru persoane.

Astfel, pentru ca să respecte condiția previzibilității, trebuie ca subiectul de drept să se poate aștepta, în mod rezonabil, că norma ar putea să fie schimbată. În contextul pe care îl analizăm, este practic infeasibilă analiza previzibilității construcțiilor operate în lege: “*aplicarea altor măsuri necesare*” sau “*exercită alte atribuții necesare*”, aceste prevederi nu oferă claritatea necesară subiectului de drept care va fi îngrădit în drepturile și libertățile lui, deoarece prevederea legală oferă posibilități imprecise și generale autorităților. Mai mult, aceste posibilități ar putea stârni efecte secundare cu tentă abuzivă. Sugestia în această situație, se referă la posibilitatea legiuitorului de a completa cadrul legislativ, în dependență de evoluțiile sociale, cu prevederi noi, exprese și exacte, menite să reglementeze aparențele contemporane legate de restrângerea unui drept sau altul. **În sfârșit, toate reglementările care sunt menite să restrângă anumite drepturi, trebuie să ofere o perspectivă clară asupra căror drepturi/ libertăți/ acțiuni/ măsuri/ competențe/ atribuții se referă.**

2) O altă condiție pe care norma juridică trebuie să o întrunească sugerează faptul că restrângerea trebuie să fie neapărat necesară. Pentru a garanta drepturile și libertățile cetățenilor prin intermediul apărării securității naționale, trebuie ca acea restrângere să fie absolut necesară pentru a atinge scopul. În sensul acesta, restrângerea nu poate fi operată decât dacă ea se impune pentru realizarea scopului.

În această ordine de idei, **Asociația Promo-LEX nu contestă oportunitatea operării anumitor modificări legislative legate de situația excepțională la nivel atât național**, dar nu poate accepta edificarea unui cadru normativ vag care ar putea pune în pericol respectarea drepturilor omului. În context, conchide că orice limitare/restrângere trebuie **să aibă un conținut clar și să fie expres prevăzută de lege**. Lipsa unei reglementări legale precise, care să determine cu exactitate măsurile care pot fi aplicate, și spectrul atribuțiilor autorităților, deschide posibilitatea unor potențiale abuzuri din partea autorităților competente. Or, cadrul normativ într-o perioadă atât de sensibilă trebuie să se realizeze într-o manieră clară, previzibilă și lipsită de confuzie, astfel încât să fie îndepărtată, pe cât este posibil, eventualitatea arbitrarului sau a abuzului celor chemați să aplice dispozițiile legale. Drept consecință pozitivă, având norme cu un conținut clar, am putea analiza și condiția cu privire la necesitatea restrângerii, or actualmente acest lucru este imposibil, deoarece subiectul de drept nu poate ști la ce să se aștepte din partea autorităților, din cauza imperfecțiunii legate de exactitate, claritate, previzibilitate și necesitate.

Modificarea legii în contextul activării art. 15 al CEDO de către Republica Moldova

Conform Declarației¹ înregistrată la Secretariatul Consiliului Europei de la Strasbourg având nr. FRA-CoE/352/169 din data de 19 martie 2020, depusă de Reprezentanța Republicii Moldova la Consiliul Europei, conchidem că pe lângă anunțarea instituției internaționale despre stabilirea stării de urgență în Republica Moldova până pe data de 15 mai 2020, CoE a fost anunțat și despre activarea Art. 15 din CEDO care permite anumite derogări de la aplicarea Convenției, în condițiile stării de urgență cauzată de pandemia COVID 19. Acest lucru ar putea fi interpretat ca o măsură de protecție luată de autoritățile Republicii Moldova, protecție împotriva unor eventuale sesizări la CtEDO care ar viza abuzuri sau alte încălcări ale drepturilor omului.

Consecutivitatea unor măsuri strategico-juridice operate recent, ridică mai multe semne de îngrijorare pentru Promo-LEX în calitatea sa de exponent al societății civile:

a) 17 martie 2020 – prin Legea nr. 54 pentru modificarea Legii nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, se completează articolul² 20 cu litera k) cu următorul

¹ <https://rm.coe.int/09000016809cf9a2>

² Măsurile aplicabile pe durata stării de urgență

cuprins: aplicarea altor măsuri necesare”. La articolul³ 22, alineatul (1) se completează cu litera i) cu următorul cuprins: „exercită alte atribuții necesare.” Articolul⁴ 24 se completează cu litera g) cu următorul cuprins: „exercită alte atribuții necesare.” Articolul⁵ 25 se completează cu litera j) cu următorul cuprins: „exercită alte atribuții necesare.”

b) 17 martie 2020 – în baza Hotărârii Parlamentului nr 55 din 17.03.2020 este declarată starea de urgență în Republica Moldova. *Inter alia*, redacția acestei Hotărâri prevede pe lângă o multitudine de atribuții ale Comisiei pentru Situații Excepționale și pct. (12) **efectuarea altor acțiuni necesare în vederea prevenirii, diminuării și lichidării consecințelor pandemiei de coronavirus (COVID-19)**;

c) 19 martie 2020 – Este anunțat Secretariatul General al Consiliului Europei despre activarea Art. 15 din CEDO care permite anumite derogări de la aplicarea Convenției, în condițiile stării de urgență cauzată de pandemia COVID 19.

Îngrijorarea Asociației Promo-LEX ține de cumularea acestor evenimente care ar putea reprezenta un pericol iminent cu referire la situația respectării drepturilor omului în Republica Moldova. Așa cum prioritățile și obiectivele Asociației Promo-LEX includ, între altele, promovarea și apărarea drepturilor omului, în continuare vom descrie care sunt motivele îngrijorării în contextul modificărilor legislative dar și în contextul activării Art. 15 CEDO.

Articolul 15 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului prevede că *”în caz de război sau de alt pericol public care amenință existența unei națiuni”, un stat membru ”poate lua măsuri derogatorii de la obligațiile prevăzute în Convenție, în măsura strictă în care situația o impune și cu condiția ca aceste măsuri să nu contravină altor obligații care decurg din dreptul internațional”*. Prezentul articol oferă guvernelor statelor părți, în mod excepțional posibilitatea de a deroga, în mod temporar, limitat și supravegheat de la obligația lor de a asigura garantarea anumitor drepturi și libertăți. În martie și aprilie 2020, în contextul pandemiei COVID-19, Letonia, România, Armenia, Republica Moldova, Estonia, Georgia, Albania și Macedonia de Nord au notificat Secretarul General al CoE decizia de utilizare a prevederilor art. 15 CEDO.⁶ Trebuie să menționăm că articolul 15 a mai fost avut în vedere și în trecut doar în situații excepționale⁷.

Faptul că autoritățile și-au manifestat intenția de a face uz de prevederile excepționale prevăzute la art.15 CEDO, deja ne oferă un indiciu că există ipotetic anumite premise care conduc și ar putea conduce nemijlocit la încălcarea drepturilor omului (aceste premise nu prescriu care anume drepturi ar putea fi încălcate – oricare), și în coroborare cu prevederile recent modificate care utilizează același mecanism incert bazat pe reglementarea competențelor nelimitate „dăruite” autorităților, putem conchide realmente că situația privind respectarea anumitor drepturi ale omului în Republica Moldova poate fi compromisă. Având în vedere faptul că doctrina deseori s-a pronunțat asupra faptului că CEDO reprezintă garanția cea mai puternică pentru respectarea drepturilor și libertăților omului, faptul că autoritățile Republicii Moldova au pus „în umbră” prevederile acesteia, în mod clar, produce un motiv în plus de îngrijorare. Majoritatea țărilor membre a CoE, nu s-au grăbit să facă uz de prevederile art. 15, chiar dacă printre acestea, există și țări cu viziuni mai puțin democratice.

³ Atribuțiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova

⁴ Atribuțiile Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale

⁵ Atribuțiile Ministerului Afacerilor Interne

⁶ Fișa CtEDO: *Derogation in time of emergency*, aprilie 2020 https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Derogation_ENG.pdf

⁷ Măsuri de derogare luate de Irlanda în 1957 pentru a face față activităților din IRA (Armata Republicană Irlandeză) și grupurile sale disidente, Derogări ale Regatului Unit la începutul anilor '70 în urma unor acte teroriste legate de situația din Irlanda de Nord, Guvernul Turc a făcut uz de prevederile art. 15 în urma loviturii de stat din 2016 etc.

Considerațiuni practice ghidate de jurisprudența CtEDO în materie.

În opinia Curții, sfera de aplicare a conceptelor de previzibilitate și accesibilitate depinde într-o măsură considerabilă de contextul normei despre care este vorba, de domeniul pe care îl acoperă, precum și de **numărul** și calitatea destinatarilor săi⁸. Vom conchide că norma legală, pe marginea căreia s-a depus sesizarea nr. 47a la Curtea Constituțională, vizează practic toate relațiile sociale pe de o parte și se adresează tuturor cetățenilor pe de altă parte. Deci, deoarece sfera de aplicare a normei cuprinde practic toate drepturile și libertățile omului, norma ar putea în consecință afecta toți subiecții de drept, indiferent de vârstă, capacitate juridică, sex, gen, statut social, apartenență politică, etnie și religie. Previzibilitatea în contextul practicii CtEDO a fost de nenumărate ori caracterizată prin prisma calității textului legislativ, în sensul oferirii individului unor prevederi clare, concise și lipsite de echivoc.

Spre exemplu, referitor la calitatea legii de a fi "previzibilă" și "accesibilă", Curtea Europeană a Drepturilor Omului a arătat în cauza Sud Fondi SRL și alții c. Italiei, hotărârea din 20 ianuarie 2009, că un cadru legislativ ce nu permite unui "acuzat" să cunoască sensul și întinderea legii penale este necorespunzător nu numai prin raportare la noțiunile generale de "calitate" a legii, ci și prin luarea în considerare a exigențelor specifice noțiunii de "legalitate penală".

CtEDO mai amintește faptul că o „lege”, în sensul articolului 10 § 2 al Convenției, este o normă formulată cu destulă precizie pentru a permite unui cetățean să decidă conduita sa și **să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele care ar putea rezulta dintr-un fapt determinat**⁹. Vom concluziona, că formulările: ***aplicarea altor măsuri necesare*** și ***exercită alte atribuții necesare***, nu numai că nu oferă facultatea subiectului de a anticipa anumite manifestări, solicitări sau interdicții din partea autorităților, dar nici nu oferă potențialitatea acestuia de a putea să decidă asupra conduitei în funcție de anumite circumstanțe neacoperite deocamdată de norma legală.

În vasta sa jurisprudență, CtEDO a reliefat importanța asigurării accesibilității și previzibilității legii, instituind și o serie de repere pe care legiuitorul național trebuie să le aibă în vedere pentru asigurarea acestor exigențe. Astfel, în cauze precum Sunday Times c. Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (1979), Rekvényi c. Ungariei (1999), Rotaru c. României (2000), Damman c. Elveției (2005), Curtea a subliniat că „nu poate fi considerată lege decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite subiectului să-și regleze conduita. Subiectul trebuie să fie în măsură să prevadă consecințele ce pot decurge dintr-un act determinat”. Aceste repere juridice promovate intens de jurisprudența CtEDO, ar trebui să fie aplicate și în procesul de edificare legislativă din Republica Moldova, or **lipsa de precizie a normei poate contribui indubitabil la încălcarea drepturilor și libertăților omului.**

Controlul legalității normelor adoptate, conformității cu prevederile legale pre-existente

În mod suplimentar, deși este o chestiune de legalitate și nu de constituționalitate, ținem să menționăm că normele contestate nu sunt conforme normelor generale înserate în textul legii, afectând concepția generală a legii respective.

Potrivit art. 2 al Legii nr.212/ 2004 obiectul legii este reprezentat de:

- a) temeiurile, modul și condițiile declarării stării de urgență, de asediu sau de război, precum și competența autorităților care o declară;
- b) **măsurile ce se aplică în perioada stării de urgență**, de asediu sau de război, precum și drepturile, obligațiile și răspunderea persoanelor juridice și fizice în această perioadă.

⁸ Cauza Groppera Radio AG și alții c. Elveției, Hotărârea din 28 martie 1990, paragraf 68

⁹ Cauza Amihalachioae c. Republicii Moldova, par. 25

În acest sens, însăși legea specifică domeniul pe care îl reglementează, fiind necesar ca cel puțin aspectele evidențiate în cadrul art. 2 să fie acoperite de lege în întregime.

Art. 20 prevede măsurile care pot fi aplicate pe durata stării de urgență, **în funcție de situația concretă**. Luând în considerare, dispoziția normei art. 20, cât și caracterul normei, concluzionăm că legiuitorul în mod intenționat a prevăzut o listă de măsuri exhaustive, care pot fi aplicate în dependență de situația care a generat instituirea stării de urgență. La fel art. 22, 24, 25 conțineau liste exhaustive de atribuții ale autorităților în perioada stării de urgență, fiind imperios necesar păstrarea reglementării stricte și exhaustive a măsurilor și atribuțiilor în această perioadă. *Ad absurdum*, legiuitorul putea să stabilească în normele art. 20, 22, 24, 25 doar acele norme generale, potrivit cărora autoritățile pot aplica în funcție de situația concretă orice măsuri necesare adică pot exercita orice atribuții necesare. Conchidem astfel că completarea articolelor menționate, cu prevederi care să extindă nelimitat spectrul de măsuri ce pot fi aplicate și a atribuțiilor ce pot fi exercitate, afectează concepția generală și caracterul unitar și excepțional a legii respective, contrar art. 64 din Legea 100/ 2007 cu privire la actele normative.

Mai mult decât atât, până la intrarea în vigoare a Legii nr. 54/2020, Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război prevedea restricția de adoptare, modificare sau abrogare a legilor organice în perioada stării de urgență, asediu și război. **Considerăm că Parlamentul nu era în drept să aprobe modificările legii în ziua care face parte din perioada stării de urgență, iar Președintele nu avea dreptul să promulge modificările respective**¹⁰ din următoarele motive:

a) **Momentul intrării în vigoare a Hotărârii Parlamentului** privind instituirea stării de urgență **este anterior momentului intrării în vigoare a Legii 54/2020** privind modificarea Legii privind regimul stării de urgență. Potrivit art. 14 alin. (1) din Legea nr. 212/2004, hotărârea privind declararea stării de urgență **intră în vigoare din momentul adoptării**. Astfel, la momentul adoptării Hotărârii Parlamentului nr. 55 din 17 martie (ora 16.25), modificările la Legea nr. 212/ 2004 chiar dacă erau votate în Parlament, nu erau intrate în vigoare, luând în considerare faptul publicării în Monitorul Oficial nr. 86 din 17 martie 2020, atât a Legii nr. 54/2020 cât și a Hotărârii 55/ 2020. Potrivit Legii 54/ 2020 aceasta intră în vigoare în ziua publicării (17 martie 2020).

b) Potrivit art. 4 alin. (2) din Legea 212/2004, în vigoare la momentul instituirii stării de urgență, în perioada stării de urgență (...) nu se admite modificarea Constituției, adoptarea, modificarea sau abrogarea legilor organice (...). Conform art. 1 din Hotărârea nr. 55/ 2020, se declară stare de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova în perioada 17 martie - 15 mai 2020. Astfel, în ziua de 17 martie, zi care face parte din perioada stării de urgență, nu se admitea modificarea sau abrogarea legilor organice, inclusiv a Legii nr. 212/ 2004, modificată la 17 martie 2020.

Concluzionând, Asociația Promo-LEX consideră că:

- expresiile utilizate de legiuitor în textul de lege: "*aplicarea altor măsuri necesare*" și "*exercită alte atribuții necesare*", nu oferă subiectului de drept o garanție expresă asupra respectării drepturilor și libertăților sale. Mai mult, lipsesc pe fiecare om de posibilitatea cunoașterii îndatoritor în contextul situației de urgență suprapusă cu atribuții incerte oferite autorităților. **În consecință, din punctul de vedere Promo-LEX sunt contrare dispozițiilor generale constituționale privind drepturile și libertățile fundamentale ale omului;**
- în situații excepționale, se sugerează mai degrabă **facultatea legiuitorului de a completa cadrul legislativ, în dependență de evoluțiile sociale, cu prevederi noi, exprese, menite să reglementeze aparențele legate de restrângerea unui drept definit.**
- **Parlamentul nu era în drept să aprobe modificările legii în ziua care face parte din perioada stării de urgență, iar Președintele nu avea dreptul să promulge modificările respective** cu punerea în aplicare imediată a acestor modificări începând cu 17 martie 2020.

¹⁰ Cu punerea în aplicare imediată a acestora din 17 martie 2020.