# RESTRICȚIONAREA UNOR DREPTURI ALE CETĂȚENILOR ÎN PERIOADA STĂRII DE URGENȚĂ

# RESTRICTION OF CITIZENS ,RIGHTS DURING THE EMERGENCY PERIOD

**CZU: 342.72/.73:616-036.21**

***Abstract***

*The Parliament of the Republic of Moldova has the power to declare a state of emergency, siege and war. During a state of emergency, siege or war, depending on the gravity of the situation which led to its establishment, may be restricted, if necessary, to the euercise of the rights or freedoms of citizens in accordance with article 54 of the Constitution. With regard to the restriction of certain rights, the principle of proportionality must be taken into account, according to which any measure taken must be appropriate, necessary and proportionate.*

***Keywords: state of emergency, rights, restrictions, fleuibility, proportionality, pandemic***

Drepturile omului reprezintă o valoare fundamentală a oricărei societăți democratice și un element indispensabil al fiecărui stat de drept. Drepturile omului sunt proprii tuturor ființelor umane, în sensul neadmiterii limitării sau privăriii de drepturile sale, în orice circumstanțe și indiferent de motiv. Anul 2020 este un an emblematic, deoarece statele lumii s-au confruntat cu o situație inedită, și anume răspândirea virusului Covid-19, astfel guvernele fiind determinate să ia masuri ferme si raționale cu referire la stoparea răspîndirii virusului. Pentru a ne proteja dreptul la sănătate în situația actuală de pandemie, este necesar să echilibrăm drepturile individuale cu responsabilitățile colective. Această echilibrare a drepturilor este prevăzută în Declarația Universală a Drepturilor Omului, care vorbește despre limitarea unor drepturi „pentru respectarea drepturilor și libertăților altora".

Una din atribuțiile Parlamentulului RM este declararea stării de urgență, de asediu și de război [1, art. 66 lit. (m)], care se reglementează prin lege organică

[1, art. 72]. Starea de urgență reprezintă ansamblu de măsuri cu caracter politic, economic, social și de menținere a ordinii publice, care se instituie provizoriu în unele localități sau pe întreg teritoriul țării în caz de: a) iminență a declanșării sau declanșare a unor situații eucepționale cu caracter natural, tehnogen sau biologico-social, ceea ce face necesară prevenirea, diminuarea și lichidarea consecințelor acestora [2, art. 1].

Legea privind Inspectoratul General pentru Situații de Urgență, definește situația de urgență ca un eveniment excepțional cu caracter nonmilitar, care, prin amploare și intensitate, amenință viața sau sănătatea persoanelor, mediul înconjurător, valorile materiale și culturale importante, care poate genera situații excepționale, iar pentru restabilirea stării de normalitate este necesară întreprinderea unor măsuri și acțiuni urgente, alocarea resurselor de intervenție sau, după caz, suplimentarea acestora [3].

Starea de urgență, fiind declarată, de obicei, în timpul pandemiilor sau dezastrelor naturale, poate modifica funcționarea normală a autorităților legislative, executive sau judecătorești. Declararea în stat a stării de urgență îi avertizează pe cetățeni să își schimbe comportamentul normal și determină guvernenele aplice planuri de urgență, iar cetățenii urmează să le respecte. În aceste situații, starea de urgență poate constitui un motiv pentru limitarea unor drepturi și libertăți garantate de constituție. Procedura și legalitatea restrîngerii drepturilor cetățenilor variază în funcție de țară.

În baza prevederilor art. 66 lit. m) din Constituția Republicii Moldova, prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova, nr. 55 din 17 martie 2020, a fost declarată starea de urgență pentru perioada 17 martie – 15 mai 2020. Starea de urgență a fost declarată în legătură cu anunțarea la 11 martie 2020 de către Organizația Mondială a Sănătății a pandemiei de coronavirus de tip nou (COVID-19), precum și instituirea la 13 martie 2020 de către Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică a codului roșu la nivel national, în legătură cu situația epidemiologică. Astfel, la 17 martie 2020, Parlamentul Republicii Moldova în premieră a declarat starea de urgență pe întreg teritoriu al Republicii Moldova.

Conform Legii Republicii Moldova cu privire la protecția civilă, Parlamentul declară starea de urgență în cazul pericolului și apariției situațiilor excepționale [4, art.5]. În momentul declarării stării de urgență nu se instituie careva măsuri, ele fiind luate pe parcurs de către autoritățile competente ale Republicii Moldova.

Potrivit art.17 din Legea cu privire la protecția civilă, în scopul îndeplinirii de către autoritățile publice a funcțiilor executive și de dispoziție în vederea

prevenirii și acțiunii în situații excepționale, generate de calamități naturale, avarii de mari proporții, catastrofe, incendii, epidemii, epizootii, epifitotii și alte fenomene periculoase, se instituie Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, al cărei președinte este prim-ministrul. Componența nominală a comisiei și Regulamentul de activitate al acesteia se aprobă prin hotărâre de Guvern. Deciziile și dispozițiile comisiei sînt executorii pentru persoanele fizice și juridice. Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova va emite dispoziții în vederea punerii în executare a următoarelor măsuri: 1) instituirea unui regim special de intrare și ieșire din țară; 2) instituirea unui regim special de circulație pe teritoriul țării; … 5) interzicerea desfășurării adunărilor, manifestațiilor publice și a altor acțiuni de masa… [5, art.2].

Pe durata stării de urgență, Comisia, suplimentar la atribuțiile prevăzute în Regulamentul Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, are următoarele obligații: c) exercită dreptul exclusiv de a interzice desfășurarea adunărilor, manifestațiilor publice și a altor acțiuni de masa [6, pct.8].

Legea privind privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, prevede restrîngerea exercițiului unor drepturi și libertăți: pe durata stării de urgență, de asediu sau de război, în funcție de gravitatea situației ce a determinat instituirea acesteia, poate fi restrîns, dacă este cazul, exercițiul unor drepturi sau libertăți ale cetățenilor în conformitate cu art.54 din Constituția Republicii Moldova. Restrîngerea prevăzută supra trebuie să fie conformă cu obligațiile care rezultă din tratatele internaționale privind drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și nu poate implica discriminarea unor persoane sau a unor grupuri de persoane exclusiv din considerente de rasă, naționalitate, limbă, religie, sex, convingeri politice sau origine socială [7, art.5].

Art. 54 din Constituția Republicii Moldova stabilește că în RM nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului. Iar alin. 2 din articolul menționat supra, stabilește expres situațiile în care drepturile pot fi restrînse: exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrîngeri decît celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției [1, art.54].

Declararea stării de urgență, la 17 martie 2020, a determinat Parlamentul

Republicii Moldova să adopte Legea nr. 54, prin care s-a modificat Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război. Legea nr. 54 a completat art. 20 din Legea nr. 212/2004 cu o literă nouă - k), *prin care s-a admis aplicarea altor măsuri speciale pe durata stării de urgență,* în funcție de situația concretă. De asemenea, completările la art. 22, 24, 25 din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, au extins atribuțiile Comisiei pentru Situații Excepționale, a Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale și a Ministerului Afacerilor Interne pe durata stării de urgență, concretizînd că autoritățile menționate supra, pot exercită și alte atribuții necesare.

Astfel, aceste autorități au fost învestite cu atribuiții nelimitate, neprevăzute expres în lege, desi anterior lista atribuțiilor era una exhaustivă și clară. În acest sens, un grup de deputați au depus o sesizare la Curtea Constituțională, prin care au solicitat verificarea constituționalității unor norme din Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război. Autorii au invocat că legislativul nu a ținut cont de așa principii constituționale precum, dreptul fiecărui om de a-și cunoaște îndatoririle (art. 23 din Constituția Republicii Moldova) și restrângerea exercițiului unor drepturi si libertăți (art. 54 din Constituția Republicii Moldova).

La 23 iunie 2020, Curtea Constituțională a Republicii Moldova a admis partial sesizările depuse de mai multi deputati, cu referire la starea de urgență care a fost instituită în RM din cauza pandemiei de COVID -19. Curtea Constituțională a Republicii Moldova a reiterat că utilizarea de către legislator a unor texte precum „*aplicarea altor măsuri necesare*", „*exercitarea altor atribuții necesare*" sau „*efectuarea altor acțiuni necesare*" reprezintă un lucru indispensabil și inevitabil în acest domeniu. De asemenea, autoritatea constituțională a reiterate că, autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență au nevoie de flexibilitate pentru a putea reacționa promt la diversitatea situațiilor de urgență care pot pune țara în pericol. Stabilirea anticipată și descrierea detaliată a măsurilor care pot fi necesare pentru a combate starea de urgență echivalează cu faptul că Parlamentul ar trebui din timp să prevadă ce măsuri sunt necesare în fiecare caz de urgență. Curtea Constituțională consideră că această sarcină este imposibil și ă greu de realizat de către Parlament. Mai mult, utilizarea unor formulări rigide sau descrierea în mod exhaustiv a măsurilor poate limita capacitatea puterii executive în fața situației de urgență cu care se confruntă. Așadar, în contextul stării de urgență, reglementarea de o manieră flexibilă a măsurilor, care eventual pot fi întreprinse de către autorități, pentru a face față stării de urgență este acceptabilă și necesară. Pe de altă parte, chiar dacă legislatorul a utilizat formulări mai flexibile la descrierea prevederilor contestate, Curtea a reținut că acest fapt nu

îi acordă executivului o marjă de discreție absolută. Executivul rămâne limitat în alegerea măsurilor de urgență, deoarece legislatorul a utilizat cuvântul „*necesare*" în textul prevederilor contestate. Sensul acestui cuvânt trebuie interpretat prin prisma textului „în măsura strictă în care situația o impune" din articolul 15 §1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care nu presupune altceva decât adoptarea unor măsuri proporționale. În fine, Curtea Constituțională reține că utilizarea unor formulări flexibile în Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, poate fi compensată prin existența unui control judecătoresc al acțiunilor executivului. Astfel, Curtea reține că sub aspectul exigențelor calității legii, stabilite de articolul 23 din Constituția Republicii Moldova, prevederile contestate sunt constituționale [8, pct. 82-89].

Spre deosebire de Republica Moldova, unde declararea stării de urgență a fost instituită prin hotărîrea Parlamentului, în România, starea de urgență a fost aprobată prin Decretul Președintelui României, nr. 195 din 16 martie 2020, în care au fost stabilite exact, într-o listă exhaustivă, măsurile și restrângerile aplicabile drepturilor omului, precum și lista autorităților responsabile, fără a lăsa loc arbitrariului și interpretărilor.

Cu referire la restrîngerea unor drepturi, trebuie de ținut cont de principiul proporționalității, potrivit căruia orice măsură luată trebuie să fie adecvată - capabilă în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului, necesară - nu depășește ceea ce este necesar pentru îndeplinirea scopului și proporțională - corespunzătoare scopului urmărit [9, pct. 133]. Art. 2 din decretul nr. 195 stabilește: Pentru prevenirea răspândirii COVID-19 și realizarea managementului consecințelor, raportat la evoluția situației epidemiologice, pe durata stării de urgență este restrâns euercițiul următoarelor drepturi, proporțional cu gradul de realizare al măsurilor stabilite:

a) libera circulație;

b) dreptul la viață intimă, familială și privată;

c) inviolabilitatea domiciliului;

d) dreptul la învățătură;

e) libertatea întrunirilor;

f) dreptul de proprietate privată;

g) dreptul la grevă;

h) libertatea economică [10]."

Aceste constatări ne permit să conchidem că, decretul președintelui României a stabilit concret categoriile de drepturi care pot fi limitate, doar

respectîndu-se gradul de proporționalitate a circumstanțelor care determină restricțiile.

În opinia Comisiei de la Veneția, dispozițiile privind starea de urgență vor trebui interpretate în mod sistemic, cu respectarea celorlalte dispoziții constituționale, în special a celor care consacră și garantează drepturile și libertățile fundamentale. Atunci când o măsură restricționează drepturile omului, restricțiile trebuie să fie definite cât se poate de precis și să fie necesare și proporționale cu obiectivul urmărit. Restricțiile drepturilor și libertăților omului și derogările referitoare la drepturile omului trebuie totuși reglementate de lege. Legea trebuie să indice în ce cazuri limitările drepturilor omului pot fi justificate, pentru a crea garanții împotriva abuzului din partea puterii de a stabili restricții sau măsuri derogatorii pentru alte scopuri sau într-o măsură mai mare decât este permis de legislația internă și de Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Aceasta constituie o garanție vitală a menținerii democrației și a preeminenței dreptului [8, p. 118].

Conform prevederilor articolului 29 din Codul administrative al Repubicii Moldova, orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege, trebuie să corespundă principiului proporționalității. Orice măsură întreprinsă de autoritățile publice. în temeiul împuternicirii atribuite prin lege, este proporțională și rezonabilă, dacă este potrivită pentru atingerea scopului urmărit. Măsurile aplicate de autoritățile publice sunt rezonabile, dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit. Orice persoană supusă unei ingerințe în drepturile sale garantate trebuie să aibă parte de verificarea proporționalității măsurii de către un tribunal independent [8, pct. 133, 136].

Declarația Universală a Drepturilor Omului specifică: *Orice persoană are dreptul de a circula în mod liber și de a-și alege reședința în interiorul granițelor unui stat. Orice persoană are dreptul de a părăsi orice țară, inclusiv a sa, și de a reveni în țara sa* [5, art. 13].

Odată cu declararea pandemiei în toate statele lumii, dreptul la libera circulație a fost restricționat brusc. Agenția pentru Drepturi Fundamentale, în Raportul „Pandemia de coronavirus în UE: implicații pentru drepturile fundamentale", analizează măsurile luate de statele membre ale UE pentru a face față pandemiei, cu scopul de a evidenția abordările care respectă drepturile și din care pot trage învățăminte alte state membre. Raportul se concentrează asupra a patru aspecte care subliniază necesitatea de a evalua cu atenție și cu regularitate impactul asupra drepturilor fundamentale al măsurilor luate de guverne ca

răspuns la eutinderea continuă a pandemiei [12, p. 8]:

1. Viața de zi cu zi: Măsurile guvernamentale au un impact larg asupra drepturilor fundamentale, cum sunt drepturile la libertatea de circulație și de întrunire, precum și cele legate de muncă, sănătate și educație. Măsurile de distanțare socială și fizică – deși au fost puse în practică de țări în momente diferite și cu amploare diferită, aceste măsuri nu trebuie să ducă la izolare socială.

2. Categoriile vulnerabile: există persoane mai vulnerabile decât altele, de exemplu persoanele în vârstă și copiii, persoanele cu afecțiuni medicale preexistente, romii, refugiații, persoanele fără adăpost, deținuții, persoanele instituționalizate. Mai multă protecție – țările UE ar trebui să protejeze și nu să izoleze persoanele aflate în structuri instituționale, cum ar fi centre de îngrijire și asistență, închisori sau centre pentru refugiați. Ar trebui să elaboreze măsuri specifice pentru a răspunde nevoilor specifice ale altor categorii vulnerabile, cum ar fi adăposturi pentru victim ale violenței domestice și informații medicale accesibile pentru persoanele la care este posibil ca acestea să nu ajungă prin căile de comunicare obișnuite /12, p. 8].

3. Rasismul: Pandemia de CODVID-19 a declanșat o creștere a numărului de atacuri rasiste și xenofobe, în special împotriva persoanelor percepute a fi de origine asiatică. Raportarea – țările UE ar trebui să monitorizeze îndeaproape incidentele rasiste și uenofobe și să raporteze cu eficacitate, să investigheze și să urmărească penal aceste infracțiuni. [12, p. 33].

4. Dezinformarea și protecția datelor: Aproape toate țările UE se confruntă cu dezinformarea legată de pandemie. Multe culeg date care să contribuie la reducerea răspândirii virusului. Asigurarea protecției datelor - țările UE ar trebui să rămână vigilente și să se asigure că pun în aplicare toate garanțiile de protecție a datelor în ceea ce privește protecția sănătății [12, p. 37].

Prin declararea stării de urgență în legătură cu răspîndirea epidemiei Covid-19 în Republica Moldova, unele drepturi ale cetățenilor au fost restricționate, în special, dreptul la libera circulație, accesul la justiție și **libertatea întrunirilor.** Respectarea drepturilor omului, dintr-o perspectivă și protecția sănătății tuturor membrilor societății, reprezintă priorități esențiale, care trebuie asigurate și garantate de către stat.

Art. 27 din Constituția Republicii Moldova stabilește că, dreptul la libera circulație în țară este garantat.

Dreptul la libera circulație este consacrat și în tratatele internaționale: Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice; Declarația Universală a Drepturilor Omului; Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului.

Conform art.12 din Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice: Orice persoană, care se află în mod legal pe teritoriul unui stat, are acolo dreptul de a circula liber și de a-și alege liber reședința. Orice persoană este liberă să părăsească orice țară, inclusiv propria sa țară. Drepturile sus-menționate nu pot face obiectul unor restricții decât dacă sunt prevăzute prin lege, sunt 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. Nimeni nu poate fi privat în mod arbitrar de dreptul de a intra în țară [13, p.34].

Libertatea circulației se manifestă sub două aspecte:

Aspectul intern se rezumă la dreptul de a circula și de a se stabili liber pe teritoriul Republicii Moldova. Conform art. 27 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova: oricărui cetățean al Republicii Moldova îi este asigurat dreptul de a-și stabili domiciliul sau reședința în orice localitate din țară.

Din cele menționate, evidențiem următoarele momente:

1. Domiciliul reprezintă locul unde persoana fizică își are locuința sa statornică sau principală. Orice persoană are un domiciliu, acesta fiind o particularitate de indentificare a acestei persoane.

2. Reședința este locuința secundară, temporară, locul unde persoana fizică este înregistrată la momentul dat. Libertatea cetățeanului de a circula în interiorul statului nu necesită aprobare, autorizare sau depunerea unei declarații.

Aspectul extern asigură persoanei posibilitatea de a circula liber în afara teritoriului Republicii Moldova, inclusiv ieșirea și revenirea pe teritoriul statului oricînd.

Dreptul de a ieși din țară, adică părăsirea temporară a teritoriului Republicii Moldova, se caracterizează prin:

a) statul nu trebuie să împiedice persoanele să părăsească teritoriul;

b) responsabilitatea statului de prevenire a abuzurilor ce țin de încălcarea flagrantă a dreptului la libera circulație;

c) dreptul de a emigra se rezumă la decizia unei persoane de a se stabili cu traiul pe teritoriul unui alt stat;

d) dreptul de a reveni în țară este un drept absolut, spre deosebire de primele două drepturi. Orice cetățean al Republicii Moldova poate intra pe teritoriul statului, acesta fiind obligat să-i asigure accesul fără restricții și condiții suplimentare, în afară de cerința prezentării sau existenței actelor ce confirmă apartenența persoanei la stat. Accesul pe teritoriul statului poate fi limitat în

virtutea art. 54 și 19 din Constituția Republicii Moldova, cât și din prevederile tratatelor internaționale privind drepturile străinilor [14, p.79].

Curtea Constituțională a Republicii Moldova a expus circumstanțele în care exercitarea dreptului la libera circulație ar putea fi restrânsă:

a) în cazurile prevăzute de lege și dacă corespunde tratatelor internaționale și este necesară în interesele: securității naționale; integrității teritoriale; bunăstării economice a țării; ordinii publice;

b) în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor;

c) pentru protejarea drepturilor, libertăților și demnității altor persoane;

d) pentru împiedicarea divulgării informațiilor confidențiale;

e) cu scopul garantării autorității și imparțialității justiției [15, p. 127].

În condițiile alertei de cod roșu, declarată de Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică la 13 martie 2020, vor fi întreprinse următoarele acțiuni: Ministerul Afacerilor Interne și Ministerul Finanțelor vor asigura sistarea activității unor puncte de trecere pe segmentul de frontieră moldo-român și moldo-ucrainean, iar Ministerul Economiei va asigura sistarea circulației internaționale a transportului rutier de persoane prin intermediul rutelor regulate și ocazionale, precum și a transportului feroviar către/din țara noastră. Autoritatea Aeronautică Civilă va asigura suspendarea curselor aeriene, începând cu 16 martie 2020. Operatorii aerieni vor avea interdicția de a îmbarca călătorii, care vin către Republica Moldova, cu escală din Italia, Spania, Franța, Germania, China, Iran și Coreea de Sud și vor fi obligați să prezinte date despre pasageri, suplimentar indicând locul lor la bord. Autoritățile publice locale, administratorii localurilor de agrement și de recreere, ai sălilor de sport, ai centrelor sportive, ai bazinelor de înot, ai teatrelor, ai cinematografelor, ai sălilor de concerte, ai muzeelor și ai altor unități vor asigura anularea activităților organizate până la data de 1 aprilie 2020 [16, pct. 5,7, 8].

Pandemia de COVID-19 a determinat mai multe state să pună în aplicare măsuri de anvergură pentru limitarea răspândirii virusului, care generează consecințe extrem de importante atât pentru circulația în cadrul statului, cât și cea transfrontalieră. Unele statele au introdus controale temporare la frontierele interne, alte state au restricționat accesul în țară, cu scopul de a proteja sănătatea public. Dar trebuie de subliniat faptul că, *restrângerea dreptului la circulație trebuie să fie proporțională cu situația care a creat-o și să fie temporară.*

Un alt drept fundamental, care a fost restrîns prin declararea stării de urgență în Republica Moldova vizează accesul la justiție. Articolul 20 din Constituția

Republicii Moldova garantează oricărei persoane - cetățean, cetățean străin sau apatrid - accesul la justiție. Totodată, el permite accesul la justiție pentru apărarea oricărui drept sau libertăți și a oricărui interes legitim, indiferent dacă acesta rezultă din Constituție sau din alte legi.

Accesul liber la justiție este recunoscut ca un drept fundamental în articolul 6 pct. (1) din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, în articolul 10 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, precum și în articolul 14 pct. (1) din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice. În același timp, atât în jurisprudența Curții Constituționale a Republicii Moldova, cât și în cea a Curții Europene s-a constatat că accesul liber la justiție nu este un drept absolut și poate fi restricționat atunci când limitările sunt rezonabile și proporționale cu scopul urmărit. Dispoziția nr. 1 din 18 martie 2020 a Comisia pentru Situații Eucepționale a Republicii Moldova, stabilește măsuri specifice în domeniul justiției pe perioada instituirii stării de urgență.

Dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova stabilește că, hotărârea Curții de Apel Chișinău care examinează contestațiile împotriva dispozițiilor Comisiei pentru Situații Excepționale este irevocabilă din momentul pronunțării. Totuși, în orice societate democratică protecția persoanei este una din atribuțiile de bază ale statului, iar dreptul persoanei vătămată de către o autoritate publică, de a se adresa instanței de contencios administrativ, asigură realizarea eficace a principiului fundamental privind accesul liber la justiție, garantat de articolul 20 din Constituția Republicii Moldova. Astfel, statul trebuie să le asigure persoanelor afectate de măsurile de urgență întreprinse de executiv, pe durata stării de urgență, accesul la o instanță cu „jurisdicție deplină". Interdicția de a contesta cu recurs actele instanței de apel, ce vizează controlul legalității dispozițiilor Comisiei pentru Situații Excepționale privează aceste persoane de dreptul la un proces echitabil, de dreptul la apărare și de dreptul de a exercita căile de atac, contrar art. 20 și 119 din Constituția Republicii Moldova în coroborare cu art. 244 alin. (1) din Codul administrativ al Republicii Moldova [17, pct. 7-10].

Art. 22 alin. (1) din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, nu prevede pentru Comisia pentru Situații Excepționale atribuții de modificare a căilor de atac prevăzute de Codul de procedură civilă și Codul administrativ, de asemenea trebuie de menționat faptul că inadmisibilitatea atacării cu recurs a deciziei Curții de Apel Chișinău ce vizează controlul legalității dispozițiilor Comisiei pentru Situații Excepționale, detrmină o limitare a dreptului la un proces echitabil, respectiv a dreptului privind accesul liber la

justiție. Deși art. 22 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război stipulează că, „*Comisia pentru Situații Excepționale exercită alte atribuții necesare*", ceea ce nu poate fi catalogat ca atribuții care-i permite de a crea noi norme sau atribuții de modificare a competenței instanțelor judecătorești.

În acest sens, este necesar de examinat și constituționalitatea articolului 225 alin. (3) din Codul administrativ, care stabilește limitele controlului judecătoresc, în cazul în care măsurile de urgență ale Comisiei sunt contestate. În orice societate democratică, este recunoscut de lege dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, de a se adresa instanței competente de contencios administrativ. Conform principiului accesului liber la justiție, orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

Așadar, controlul a cărui realizare o impun dispozițiile articolului 225 alin. (3) din Codul administrativ pentru instanțele judecătorești în materie de contestații ale măsurilor de urgență nu are o întindere suficientă și nu asigură euercitarea sa din partea unui tribunal cu „jurisdicție deplină", așa cum o cere articolul 20 din Constituție. [8, pct. 139]. Curtea Constituțională a constatat că prevederile articolului 225 alin. (3) din Codul administrativ nu garantează un control din partea unei instanțe cu „jurisdicție deplină". În acest context Curtea Constitutțională reține că dispozițiile contestate sunt disproporționale. Curtea Constituțională a declarat neconstituțional articolul 225 alin. (3) din Codul administrativ în partea ce vizează limitarea competenței instanțelor de judecată de a efectua controlul proporționalității măsurilor dispuse de către autoritatea publică. Până la modificarea Codului administrativ de către Parlament, în cazul contestării măsurilor adoptate de către autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență, instanțele judecătorești vor trebui să euamineze inclusiv dacă măsura dispusă de către autoritatea publică este proporțională cu situația care a determinat-o [8, p. 142].

La 12 martie 2020, Parlamentul a aprobat modificări la Codul contravențional al Republicii Moldova și cel penal, în sensul înăspririi pedepselor în cazul nerespectării măsurilor de profilaxie, prevenire și combatere a bolilor epidemice. Odată cu instituirea stării de urgență și riscul sporit al infectării cu noul tip de coronavirus, în Codul Contravențional al Republicii Moldova a fost introdus articolul 76[1], care stabilește sancțiunile care se aplică în caz de nerespectare a măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice. Potrivit acestui articol, persoana care nu a respectat măsurile epidemice și a pus în pericol

sănătatea publică, urma să fie sancționată cu o amendă de la 450 la 500 de unități convenționale. Astfel, unitatea convențională fiind egală cu 50 de lei, mărimea amenzii urma să constituie de la 22 500 până la 25 000 de lei. În perioada stării de urgență, dar și ulterior, mai multe persoane au fost sancționate. Sancțiunea minimă stabilită de alineatul întâi al articolului 76[1] din Codul Contravențional nu respectă principiul proporționalității sancțiunilor contravenționale. Adică, la stabilirea acestei valori nu s-a luat în calcul gradul sporit de vulnerabilitate al persoanelor în vârstă, al persoanelor cu necesități speciale sau al celor care nu au avut venituri în perioada stării de urgență". Curtea Constituțională a Republicii Moldova a declarat neconstituțional textul din alineatul 1 din articolul 76[1] din Codul Contravențional: „Nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică, se sancționează cu amendă de la 450 la 500 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 1000 la 1500 de unități convenționale aplicată persoanei juridice". Curtea a constatat că valoarea minimă a amenzii trebuie să înceapă de la o cifră mai mica [18].

Eventuala restrângere a drepturilor și libertăților persoanei, în statele în care a fost declarată starea excepțională, reiese din necesitatea ocrotirii membrilor societății. Ca un element indispensabil al mecanismului de gestionarea situațiilor de criză, se impun aceste restricții. Dar în același timp, intenția de a remedia situația de criză prin orice mijloace în cazul declarării situației excepționale, poate genera depășirea competențelor, calificarea eronată a situației de criză și drept consecință, utilizarea unor măsuri de urgență prea aspre ce nu corespund situației. Astfel, în aceste condiții, pentru ca regimul excepțional să nu devină un mecanism de suprimare a drepturilor și libertăților, trebuie asigurate garanții concrete de respectare a acestor drepturi (politice, social-politice, social-economice) în situații de criză. Declarația universală a drepturilor omului, Convenția Europeană a drepturilor omului și cetățeanului, admit doar în cazuri excepționale, utilizarea unor măsuri restrictve, cu condiția excluderii discriminării pe motiv de rasa, naționalitate, limbă, religie etc.

Un alt drept afectat pe perioada situațiilor de urgență este *libertatea intrunirilor*. Articolul 22 din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război stabilește că, Comisia pentru Situații Excepționale poate întreprinde următoarele acțiuni: c) exercită dreptul exclusiv de a interzice desfășurarea adunărilor, manifestațiilor publice și a altor acțiuni de masa [7, art. 22]. Astfel, pentru cazul unei situații excepționale, precum cea instituită de Parlament la 17.03.2020, Comisia pentru Situații Excepționale dispune de competențe care ar putea restricționa unele drepturi și libertăți ale cetățenilor,

inclusiv cele ce țin de libertatea întrunirilor [19, p. 3].

Din categoria drepturilor social - politice evidențiem dreptul la libertatea întrunirilor, consfințit de art. 40 din Constituția Republicii Moldova, care fiind un drept fundamental este reglementat de legislația în vigoare, dar și de principalele instrumente ale dreptului internațional la care Republica Moldova este parte, inclusiv Declarația universală a drepturilor omului, Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice și Convenția europeană a drepturilor omului. Republica Moldova, ratificând aceste documente internaționale, și-a asumat anumite obligații juridice. Aceste obligații pot fi pozitive, care determină statul să întreprindă anumite acțiuni, precum siguranța participanților, dar și negative, adică statul trebuie să se abțină de la anumite acțiuni, cum ar fi să impună piedici nejustificate în organizarea și desfășurarea întrunirilor.

Conform Convenției europene a drepturilor omului, dreptul la libertatea întrunirilor poate fi supus restricțiilor dacă sunt necesare într-o societate democratică în scopul apărării securității naționale sau a siguranței publice, pentru prevenirea dezordinii, pentru protejarea sănătății si moralității, sau pentru apărarea drepturilor și libertăților celorlalți. Cuvintele „*sunt necesare într-o societate democratică*" trebuie privite sub aspect că, orice limitare a dreptului respectiv trebuie să fie aplicată doar în măsura în care este necesară, dar și proporțională interesului urmărit. În cazul în care, autoritățile urmează să aleagă între două măsuri care aduc atingeri libertăților cetățenilor, urmează că acestea să aleagă măsura care limitează mai puțin dreptul la libertatea întrunirilor.

Prin Hotărârea nr. 6 din 10 martie 2020 a Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică, s-a dispus interzicerea, în perioada 10 martie - 1 aprilie 2020, organizarea și desfășurarea manifestărilor în masă cu participarea unui număr mai mare de 50 de persoane, cu revizuirea ulterioară a termenului menționat, în funcție de situația epidemiologică. Comisia Națională Extraordinară De Sănătate Publică a restricționat libertatea întrunirilor, ca să împiedice răspîndirea virusului. Cu titlu de excepție, autoritățile competente pot permite organizarea ori desfășurarea manifestărilor/măsurilor/întrunirilor în masa după o analiză completă intersectorială, cu întocmirea obligatorie de către organizatori a listei de evidență epidemiologică a evenimentului, după modelul stabilit de către Agenția Națională pentru Sănătate Publică. Autoritățile competente sunt considerate acele autorități care permit organizarea de manifestări, măsuri, întruniri în sensul Legii nr. 26/2008 privind întrunirile, cu alte cuvinte autoritățile publice locale. La 17 martie 2020, Parlamentul a aprobat Hotărârea nr. 55/2020 prin care a instituit starea de urgență. La 12 martie 2020 Parlamentul a aprobat

modificări la Codul Contravențional și Codul Penal stabilind sancțiuni aspre pentru răspândirea bolilor epidemice (articolul 215 din Codul Penal), precum și pentru nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice (articolul 76[1] din Codul Contravențional). Ulterior, în sensul restricționării dreptului la întruniri, prin Dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020, Comisia pentru Situații a prevăzut în punctul 44 că termenii stabiliți în Hotărârile Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică, au fost extinși pe toată perioada stării de urgență. Cu alte cuvinte, restricțiile ce țin de organizarea întrunirilor au fost prelungite până pe data de 15 mai 2020, când expiră starea de urgență. Guvernul sau Președintele pot solicita de la Parlament prelungirea stării de urgență conform articolului 18 alin. (2) din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război. [20, p.1].

Deși restricționarea ce ține de organizarea întrunirilor și manifestațiilor este în vigoare până la expirarea stării de urgență, la 9 mai 2020 în centrul capitalei a fost organizată o întrunire la care au participat după unele estimări în jur de 500 persoane. În același timp, la complexul memorial „Eternitate" de asemenea au avut loc întruniri la care au participat mai mult de 50 persoane. pe site-ul Comisiei Situații Excepționale a municipiului Chișinău nu sunt careva dispoziții care să autorizeze aceste întruniri în regim de eucepție, cu autorizarea prealabilă din partea către Agenției Naționale pentru Sănătate Publică. În ambele cazuri nu sunt întrunite condițiile de organizare a întrunirilor în regim de eucepție. Din datele publice cunoscute până la 12 mai 2020, subdiviziunile Ministerului Afacerilor Interne, responsabile de aplicarea prevederilor art. 215 Cod Penal și 761 din Codul Contravențional, nu au întocmit procese verbale și nu au inițiat alte proceduri ce se impun de lege. Astfel, se aplică selectiv prevederile dispozițiilor Comisiei pentru Situații Excepționale și ale hotărârilor Comisiei Națională Extraordinară de Sănătate Publică ce țin de restricționarea dreptului la întruniri, ceea ce nu corespunde prevederilor articolelor 1 și 16 din Constituție – statul de drept și egalitatea tuturor cetățenilor Republicii Moldova în fața legii și a autorităților publice [20, p. 2].

Nu doar în Republica Moldova au fost restricționate unele drepturi ale cetățenilor în perioada de pandemie provocată de răspîndirea viruluilui Covid-19. În Germania, la fel a fost interzisă aflarea în public în grupuri mai mari de două personae. Un grup de tineri activiști au sesizat instanța de judecată, militând împotriva deciziei autorităților locale din orașul Giessen, landul Hessa, care au interzis un protest planificat împotriva restricțiilor de a se întruni în adunări publice în grupuri mai mari de două persoane. Activiștii „Pro-democrație" din orașul Giessen, susțin că măsurile de izolare încalcă un principiul fundamental

consfințit de Legea Fundamentală a Germaniei, și anume libertatea întrunirilor. Acest caz a ajuns la Tribunalul Constituțional Federal din Germania, după ce două instanțe inferioare au verificat legalitatea interdicției de a organiza demonstrații, impuse de autoritățile locale, chiar dacă organizatorii au promis că vor respecta regulile de distanțare socială în timpul marșului. Cu referire la restricționarea libertății întrunirilor, Tribunalul Constituțional Federal a concluzionat că interdicțiile privind întrunirea in grupuri mai mari de 2 persoane, aduce atingere dreptului la libertatea întrunirilor. Totodată, Tribunalul a decis că germanii au dreptul să organizeze proteste politice, dacă respectă regulile de distanțare socială pentru a încetini răspândirea coronavirusului. Tribunalul Constituțional Federal a adăugat că prezenta hotărâre obligă autoritățile locale din Giessen, precum și cele două instanțe inferioare, să ia o nouă decizie, ce ar autoriza protestele în anumite condiții sau să le interzică, doar dacă aceste condiții nu sunt îndeplinite [21].

Raporturile juridice care reglementează situațiile exceptionale, sînt raporturi cu o dublă natură juridică, fiind raporturi de reglementare sub aspectul normelor privind drepturile și îndatoririle cetățenilor, privind competența autorităților publice, dar în același timp, fiind si raporturi de ocrotire, având în vedere importanța lor funcțională. Deși statele semnatare ale instrumentelor regionale și internaționale în materia drepturilor omului, s-au angajat să respecte și să protejeze drepturile și interesele legitime ale persoanei în interiorul frontierelor lor, totuși unele drepturi și libertăți pot fi restrînse pe perioada situațiilor excepționale. Însă este imperios necesar de ținut cont de unele mpomente, și anume: restrîngerea drepturilor cetățenilor trebuie reglementate prin lege; restrîngerile să fie impuse cu scopul de a proteja securitatea și sănătatea publică; să fie aplicate doar în scopurile pentru care au fost prevăzute și să fie direct proporționale cu situația specifică pentru care au fost create. În concluzie, putem menționa că situațiile excepționale declarate într-un stat, reprezintă un barometru de verificare al funcționării instituțiilor democratice în stat, în special păstrarea echilibrului dintre puteri.

***Referințe bibliografice:***

1. *Constituția Republicii Moldova, Publicat: 12-08-1994 în Monitorul Oficial nr. 1 art. 05.*

2. Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, nr. 212 din 24.06.2004, Monitorul Oficial nr. 132-137 din 06.08.2004, art. 1.

3. Lege Inspectoratului General pentru Situații de Urgență Nr. 93

din 05.04.2007, Publicat: 08-06-2007 în Monitorul Oficial nr. 78-81 art. 358.

4. Legea cu privire la protecția civilă, Nr. 271 din 09-11-1994, în Monitorul Oficial nr. 20 din 29-12-1994, art. 5.

5. Hotărîrea Parlamentului nr. 55/2020 din 17.03.2020 privind declararea stării de urgență, în Monitorul Oficial nr. 86 din 17.03.2020

6. Regulamentul Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, aprobat prin Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova nr. 1340 din 4 decembrie 2001, pct. 8. Publicat: 11-12-2001 în Monitorul Oficial Nr. 150-151 art. 1387.

7. Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, nr212/2004 din 24.06.2004, Monitorul Oficial nr. 132-137 din 06.08.2004, art. 1.

8. Hotărîrea Curții Constituționale a Republicii Moldova, nr. 17 din 23.06.2020 **pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război și a unor prevederi din Hotărârea Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020 privind declararea stării de urgență** (sesizările nr. 47a/2020 și nr. 88a/2020), pct. 118. Publicat: 24-07-2020 în Monitorul Oficial nr. 188-192 art. 100.

9. *Raportul Curții Constituționale a României. Partea Generală: cataloagele drepturilor omului și libertăților fundamentale.* [citat 30.10.2020]. Disponibil: http://www.cnaa.md/files/normative-acts/normative-acts-confirmation-doctor-habilitated-doctor/transitional-provisions/ghid-redactare-teza-final.pdf

10. Decretul nr. 195 din 16 martie 2020 privind instituirea stării de urgen**ță pe teritoriul României,** Monitorul Oficial nr. 212 din 16 martie 2020. [citat 30.10.2020] Disponibil: http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/223831

11. Declarația Universală a Drepturilor Omului. Constituția României, Editura Meteor Press, 2019, 144 p., ISBN: 9789737287328.

12. Coronavirus pandemic in the EU - fundamental rights implications. Buletin nr. 1. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020. 60 p. ISBN 978-92-9474-948-2. [citat 23.04.2017] Disponibil: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin_en.pdf

13. Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice, adoptat la *New York* la 16 decembrie 1966. Ratificat prin Hotărîrea Parlamentului Republicii Moldova, nr.217-XII din 28.07.90, În vigoare pentru Republica Moldova din 26.0.4.1993. Publicat în: „Tratate internaționale", 1998, volumul 1.

14. CREANGĂ, Ion, GURIN, Corneliu, *Drepturile și libertățile fundamentale*

– *sistemul de garanții*, TISH, Chișinău, 2005. 400 p. *ISBN:* 9975-947-63-0.

15. NEGRU, Boris ș.a.*Constituția Republicii Moldova. Comentariu*, Editura ARC, Chișinău, 2012. 574 p. ISBN 978-9975-61-700-0.

16. Hotărârea nr. 7 din 13 martie 2020 a Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică Privind evoluția situației epidemiologice a infecției COVID-19, [citat 30.10.2020] Disponibil: https://gov.md/sites/default/files/hotarire_cnesp_cov_13.03.2020.pdf

17. Dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, [citat30.10.2020]. Disponibil: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/dispozitia_4_din_24.03.2020.pdf

18. Hotărârea Curții Constituționale nr. 18 din 30.06.2020 **privind controlul constituționalității articolului 76 alin. (1) din Codul contravențional** *(nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică) (sesizările nr. 61a/2020, nr. 62a/2020 și nr. 67g/2020),* Publicat: 24-07-2020 în Monitorul Oficial nr. 188-192 art. 101.

19. **Opinia privind caracterul proportional si legalitatea masurilor intreprinse in perioada starii de urgenta. Centrul de Resurse Juridice din RM, p. 3.** [citat 30.10.2020]. Disponibil: https://www.eap-csf.md/expertii-ipre-si-crjm-au-prezentat-opinia-privind-caracterul-proportional-si-legalitatea-masurilor-intreprinse-in-perioada-starii-de-urgenta/

20. **Rusu Iulian, Duble standarde privind libertatea întrunirilor pe timp de stare de urgență, p. 1.** [citat 24.10.2020]. Disponibil: **http://ipre.md/wp-content/uploads/2020/05/Opinie_Duble-standarde-pe-timp-de-stare-de-urgenta_12.05.2020_final.pdf.**

21. **Neconstituționalitatea interdicțiilor de blanchetă (Generellen Verbot).** [citat 24.10.2020]. https://juridicemoldova.md/8274/curtea-constitutionala-a-germaniei-a-decis-ca-nemtii-au-dreptul-sa-protesteze-in-timpul-pandemiei.html/