RAPORT DE EXPERTIZĂ

La proiectul de Lege privind managementul situațiilor de criză

Tipul actului vizat de proiect:

Înregistrat cu nr.

Domeniul:

din:

I. EVALUAREA GENERALĂ

1. Autor al actului normativ este grup de deputați în Parlament , autor nemijlocit - grup de deputați în Parlament

2. Categoria actului normativ propus: Lege organică , ceea ce corespunde/nu corespunde art.72 din Constituţie şi Legii 100/2017 privind actele normative.

Categoria actului normativ propus spre adoptare este lege organică, propunerea fiind în corespundere cu art. 72 alin. (3) lit. m) din Constituția Republicii Moldova.

În ceea ce privește autorul inițiativei legislative, ar fi preferabilă promovarea proiectelor similare celui supus expertizei prin intermediul Guvernului. Legea nr. 100/2017, prin art. 23 alin. (1) și (2), prevede că proiectele actelor normative sunt elaborate de către autoritățile publice abilitate să le inițieze, conform programelor și planurilor aprobate în modul stabilit de lege, precum și la solicitarea Parlamentului, a Președintelui Republicii Moldova, a Guvernului sau din inițiativa proprie, în modul stabilit de lege. Subiecții, care pot iniția elaborarea proiectelor de acte normative, ar urma s-o facă în limitele competenței și în conformitate cu atribuțiile și domeniul de activitate ale acestora. Proiectul ține de mai multe domenii, care, în virtutea art. 4 din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern, sunt domenii de activitate ale Guvernului.

Expertul nu are obiecţii la categoria actului

3. Scopul promovării proiectului

În conformitate cu art. 1 alin. (1) din proiect, acesta are drept scop stabilirea cadrului juridic integrat al managementului crizelor în Republica Moldova, modul de realizare și coordonare a măsurilor întreprinse de către autoritățile administrative publice centrale și locale, operatorii economici și organizațiile necomerciale pentru a asigura prevenirea, pregătirea, răspunsul și recuperarea în situații de criză, în beneficiul protejării populației, ordinii publice sau a altor domenii ale securității naționale.

Pornind de la art. 3 din proiect, prin managementul situațiilor de criză se înțelege ansamblul măsurilor strategice, organizatorice, instituționale și operaționale, desfășurate în mod integrat și coordonat de către autoritățile publice competente, în toate etapele crizei – prevenire, pregătire, răspuns și recuperare, în scopul reducerii impactului și efectelor crizei asupra populației, mediului, bunurilor și ordinii constituționale.

Proiectul conține prevederi ce țin de:
- prevenirea și pregătirea pentru situațiile de criză;
- răspunsul și recuperarea după situații de criză;
- starea de alertă;
- starea de urgență;
- Comisia Națională de Management al Crizelor;
- Centrul Național de Management al Crizelor.

Totodată, prin proiect, se propune abrogarea:
- dispozițiilor referitoare la regimul stării de urgență din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război;
- dispozițiilor referitoare la Comisia pentru Situații Excepționale prevăzute la art. 17 alin. (1) din Legea nr. 271/1994 privind protecția civilă;
- art. 55 alin. (1) pct. 1)-3) din Legea nr. 10/2009 privind supravegherea de stat a sănătății publice (autorul indică eronat numărul legii).

4. Respectarea transparenței decizionale

Autorul nu a informat publicul referitor la inițierea elaborării deciziei. Astfel, au fost ignorate prevederile art. 8 lit. a) și art. 9 din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

În ceea ce privește punerea la dispoziția părților interesate a proiectului, etapa a fost asigurată prin publicarea proiectului și materialelor aferente pe pagina web a Parlamentului. În așa fel, au fost respectate art. 8 lit. b) și art. 10 din Legea nr. 239/2008.

Din data înregistrării (27.05.2025) până în data aprobării în prima lectură (12.06.2025), proiectul nu a fost supus consultărilor publice, Astfel, nu au fost puse în aplicare prevederile art. 8 lit. c) și art. 11 din Legea nr. 239/2008.

Totodată, este de menționat că proiectul a fost aprobat în prima lectură în 12 zile lucrătoare din data înregistrării. În așa fel, a fost încălcat termenul stabilit de pct. 7.2 din Platforma de dialog și participare civică la procesul decizional al Parlamentului, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 149/2023.

Etapele transparenței procesului decizional nu au fost respectate

Termenele de plasare și consultare a proiectului au fost respectate

Sinteza recomandărilor pe pagina web a autorului a fost plasata

II. FUNDAMENTAREA PROIECTULUI

5. Structura notei informative

Structura notei de fundamentare corespunde structurii stabilite de Anexa nr. 1 de la Legea nr. 100/2017.

Nota informativă corespunde structurii

6. Suficienţa argumentării.

Proiectul nu este argumentat suficient.

Nota de fundamentare nu conține numele deputaților care au inițiat proiectul, dar nici informațiile privind autoritățile administrative care au fost consultate sau care au participat nemijlocit la elaborarea proiectului.

Autorul nu descrie cuprinzător situația actuală și problemele care impun intervenția, dar nici nu detaliază rezultatele activității de documentare – concluziile studiilor, rapoartelor, recomandărilor internaționale și altor materiale care au fost luate în considerare la elaborarea proiectului actului normativ. Sursele de informație trebuie să se prezinte în notele de subsol, cu reflectarea acestora, după caz, prin link sau hyperlink.

Nota de fundamentare nu oferă claritate suficientă în ceea ce privește obiectivele urmărite și rezultatele scontate. Acestea urmau a fi expuse în mod măsurabil, realist, cuantificat și fixat în timp.

La fel, generală și abstractă, este și analiza impactului de reglementare.

Nu se oferă o listă exhaustivă a actelor normative care urmează a fi modificate, dar nici o listă exhaustivă a actelor normative secundare care urmează a fi adoptate în vederea implementării legii din proiect.

Autorul nu explică suficient măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ. Nu se descrie cum va fi organizată implementarea legii, inclusiv instituțiile implicate, responsabile de implementare și care contribuie la aceasta, precum și cele care asigură respectarea prevederilor și suport în implementare. Nu se menționează capacitățile de competență, materiale, umane și financiare ale principalelor instituții implicate în implementare. Nu se stabilește modalitatea și periodicitatea de măsurare a performanței actului normativ propus.

Argumentarea nu e suficientă

7. Compatibilitatea cu legislaţia comunitară şi alte standarde internaţionale.

Nota de fundamentare conține referințe la standarde internaționale, inclusiv UE. Însă, referințele sunt generale și nu justifică esența prevederilor promovate.

Nota / proiectul conţine referinţe la acquis-ul comunitar

Nota / proiectul conţine referinţe la alte standarde internaţionale relevante

8. Fundamentarea economico-financiară.

Implementarea proiectului presupune cheltuieli financiare esențiale. Acestea vor fi necesare, cel puțin, pentru înființarea și asigurarea funcționalității Centrului Național de Management al Crizelor. Însă, autorul eșuează în analiza impactului financiar și argumentarea costurilor estimative.

Urma să se descrie impactul financiar asupra bugetelor, cu indicarea costurilor necesare pentru punerea în aplicare a proiectului, reflectate pe bugete componente ale bugetului public național și pe ani bugetari, inclusiv a resurselor de la partenerii de dezvoltare, sau cu identificarea economiilor în cadrul bugetelor actuale care ar putea fi realocate în scopuri propuse și, după caz, cu prezentarea informațiilor privind veniturile generate/ratate în baza noilor reglementări.

Implementarea proiectului presupune cheltuieli financiare

Nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară

9. Analiza impactului de reglementare.

Nota de fundamentare urma să conțină analiza impactului de reglementare.

Analiza impactului de reglementare a proiectului este necesară

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

10. Analiza ex-ante.

Analiza ex-ante a proiectului nu este necesară

Analiza ex-ante a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

III. EVALUAREA DE FOND

11. Stabilirea şi promovarea unor interese / beneficii.

Proiectul conține prevederi care promovează, fără vreo justificare legitimă, interese/beneficii. Ne referim la prevederile ce țin de împuternicirile în domeniu ale Președintelui Republicii Moldova. Astfel, potrivit art. 35 din proiect, dacă criza este generată de o amenințare la adresa securității naționale sau dacă criza afectează stabilitatea internă, coordonarea și decizia strategică privind răspunsul integrat necesar pentru contracararea amenințării și lichidării consecințelor crizei revine Consiliului Suprem de Securitate și Președintelui Republicii Moldova. În același context sunt de menționat și prevederile din art. 39 alin. (2) din proiect, prin care se prevede că directorul general și directorul general adjunct al Centrului Național de Management al Crizelor sunt numiți și eliberați din funcție de către Prim-ministru, cu avizul obligatoriu al Președintelui Consiliului Suprem de Securitate. Amintim că, în virtutea art. 12 alin. (3)-(4) din Legea securității statului nr. 618/1995, Președintele Republicii Moldova este președinte al Consiliului Suprem de Securitate. Președintele Republicii Moldova aprobă componența numerică și nominală, atribuțiile și programul de lucru al Consiliului. Astfel, proiectul fortifică nejustificat rolul Președintelui Republicii Moldova în calitate de actor cheie în domenii, care, de fapt, în temeiul art. 4 din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern, sunt domenii de activitate ale Guvernului.

Proiectul promovează interese, beneficii

Promovarea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.

Prevederile ce țin de împuternicirile în domeniu ale Președintelui Republicii Moldova, contrar interesului public, prejudiciază echilibrul între puteri.

La aplicare, proiectul va aduce prejudicii

Prejudicierea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

13. Vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului

Proiectul este vulnerabil din perspectiva respectării drepturilor omului. Cu titlu de exemplu poate servi conceptul stării de alertă. În sensul art. 3 din proiect, prin stare de alertă se înțelege un regim special de răspuns la o criză, cu caracter temporar, proporțional cu nivelul de gravitate manifestat sau prognozat al

acesteia, care presupune împuternicirea autorităților centrale și locale să impună restricții și să emită dispoziții obligatorii cu privire la furnizarea serviciilor de interes public, libertatea de mișcare, combaterea dezinformării, drepturile de proprietate, inviolabilitatea domiciliului, libertatea activităților economice, drepturi la grevă și dreptul de a participa la adunări publice asupra cetățenilor, agenților economici, instituțiilor și autorităților publice centrale și locale sau oricărei alte entități, în scopul prevenirii și înlăturării pericolelor iminente la adresa vieții și sănătății persoanelor, a mediului înconjurător, a ordinii publice și securității naționale, a valorilor materiale și culturale importante ori a proprietății.

Definiția este atât de generală și confuză, încât sporește discreția autorităților în a o declara. Acest fapt va rezulta în restricții ce vor afecta drepturile și libertățile omului. De altfel, și prevederile care țin nemijlocit de starea de alertă, conținute în capitolul IV din proiect, nu sunt de o mai bună calitate.

Este de menționat că CtEDO a dezvoltat o vastă jurisprudență prin care a cristalizat criteriile ce pot justifica ingerința în exercitarea unor drepturi protejate. Aceste criterii sunt: ingerința este prevăzută de lege; ingerința urmărește un scop legitim; ingerința este necesară într-o societate democratică. Pentru a fi considerată „prevăzută de lege”, ingerința contestată trebuie să aibă o bază legală, legea în cauză urmând să fie accesibilă, clară și previzibilă, dar și să conțină măsuri de protecție contra acțiunilor arbitrare ale autorităților publice. Există suficiente cauze în care o lege necalitativă a constituit temei pentru constatarea încălcării CEDO.

Aceleași standarde se conțin și în Constituția Republicii Moldova. În conformitate cu art. 54 din Constituție, în Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului. Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt 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. Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.

Astfel, pentru ca restrângerea unor drepturi și libertăți să fie una justificabilă, aceasta trebuie: să fie prevăzută de lege; să corespundă normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional; să fie necesară 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 și divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției; să fie proporțională cu situația care a determinat-o; să nu atingă existența dreptului sau a libertății.

Atât timp cât proiectul este prea general și neclar, restricțiile aplicabile pe perioada stării de alertă rămân disproporționate situațiilor care le-au determinat. De altfel, și prevederile ce țin nemijlocit de aceste situații sunt defectuoase – potrivit art. 23 alin. (1) din proiect, starea de alertă se declară atunci când analiza factorilor de risc indică faptul că limitarea consecințelor crizei este imposibilă fără implementarea unor măsuri de management care implică restrângerea unor drepturi și libertăți individuale, precum și alocarea de resurse materiale și umane suplimentare celor disponibile în mod uzual.

Criteriul proporționalității este unul de nerespectat atât timp cât perioada totală pentru care poate fi declarată stare de alertă nu este stabilită exact. În conformitate cu art. 23 alin. (2)-(4) din proiect, starea de alertă poate fi declarată pentru o perioadă de până la 60 de zile și poate fi prelungită de către Guvern ori de câte ori analiza factorilor de risc indică necesitatea menținerii răspunsului amplificat pentru o perioadă de

timp suplimentară, care nu poate fi mai mare de încă 60 de zile.

Mai grav, conceptul stării de alertă nu este întemeiat constituțional. Constituția Republicii Moldova operează cu conceptele stării de urgență, de asediu și de război (art. 66 lit. m), art. 72 alin. (3) lit. m), art. 85 alin. (4), art. 142 alin. (3)).

Și în partea ce ține de starea de urgență, proiectul este vulnerabil. În fapt, nu se răspunde necesităților de îmbunătățire a cadrului normativ în domeniu. Aceste necesități au fost identificate, în anul 2024, de către Avocatul Poporului în Raportul tematic „Evaluarea cadrului legal național privind reglementarea stării de urgență în Republica Moldova” (a se vedea raportul citat pe pagina web a Oficiului Avocatului Poporului).

Proiectul nu respectă drepturile/libertăţile

14. Compatibilitatea proiectului cu prevederile cadrului normativ național

Pornind de la cele menționate mai sus, proiectul nu este compatibil cu cadrul normativ național.

Proiectul nu este compatibil cadrului normativ naţional

15. Analiza detaliată a prevederilor

Nr. obiecției	Art.	Text	Obiecții	Elemente de coruptibilitate/vulnerabilitate	Recomandări

IV. CONCLUZII

Proiectul are drept scop stabilirea cadrului juridic integrat al managementului crizelor în Republica Moldova, modul de realizare și coordonare a măsurilor întreprinse de către autoritățile administrative publice centrale și locale, operatorii economici și organizațiile necomerciale pentru a asigura prevenirea, pregătirea, răspunsul și recuperarea în situații de criză, în beneficiul protejării populației, ordinii publice sau a altor domenii ale securității naționale.

Proiectul a fost inițiat de către un grup de deputați, deși promovarea acestuia ar fi preferabilă prin intermediul Guvernului. În activitatea de legiferare, subiecții cu drept de inițiativă legislativă ar trebui să respecte limitele competenței. Proiectul ține de domenii de activitate ale Guvernului.

În promovarea proiectului, au fost încălcate mai multe reguli menite să asigure respectarea transparenței în procesul decizional.

Proiectul nu este fundamentat. Nota de fundamentare nu conține numele deputaților care au inițiat proiectul, dar nici informațiile privind autoritățile administrative care au fost consultate sau care au participat nemijlocit la elaborarea proiectului. Autorul nu descrie cuprinzător situația actuală și problemele care impun intervenția, dar nici nu detaliază rezultatele activității de documentare – concluziile studiilor, rapoartelor, recomandărilor internaționale și altor materiale care au fost luate în considerare la elaborarea proiectului actului normativ.

Nota de fundamentare nu oferă claritate suficientă în ceea ce privește obiectivele urmărite și rezultatele scontate. Acestea urmau a fi expuse în mod măsurabil, realist, cuantificat și fixat în timp. La fel, generală și abstractă, este analiza impactului de reglementare. Nu se oferă o listă exhaustivă a actelor normative care

urmează a fi modificate, dar nici o listă exhaustivă a actelor normative secundare care urmează a fi adoptate în vederea implementării legii din proiect.

Autorul nu explică suficient măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ. Nu se descrie cum va fi organizată implementarea legii, inclusiv instituțiile implicate, responsabile de implementare și care contribuie la aceasta, precum și cele care asigură respectarea prevederilor și suport în implementare. Nu se menționează capacitățile de competență, materiale, umane și financiare ale principalelor instituții implicate în implementare. Nu se stabilește modalitatea și periodicitatea de măsurare a performanței actului normativ propus.

Deși proiectul necesită cheltuieli, autorul eșuează în analiza impactului financiar și argumentarea costurilor estimative. Urma să se descrie impactul financiar asupra bugetelor, cu indicarea costurilor necesare pentru punerea în aplicare a actelor normative, reflectate pe bugete componente ale bugetului public național și pe ani bugetari, inclusiv a resurselor de la partenerii de dezvoltare, sau cu identificarea economiilor în cadrul bugetelor actuale care ar putea fi realocate în scopuri propuse și, după caz, cu prezentarea informațiilor privind veniturile generate/ratate în baza noilor reglementări.

Proiectul conține prevederi care promovează, fără vreo justificare legitimă, interese/beneficii. Ne referim la prevederile ce țin de împuternicirile în domeniu ale Președintelui Republicii Moldova. Astfel, proiectul fortifică nejustificat rolul Președintelui Republicii Moldova în calitate de actor cheie în domenii, care, de fapt, în temeiul art. 4 din Legea cu privire la Guvern, sunt domenii de activitate ale Guvernului. În așa fel, prin proiect, se afectează echilibrul între puteri.

Proiectul este vulnerabil din perspectiva respectării drepturilor omului. Trebuie reiterat că CtEDO a dezvoltat o vastă jurisprudență prin care a cristalizat criteriile care pot justifica ingerința în exercitarea unor drepturi protejate. Există suficiente cauze în care o lege necalitativă a constituit temei pentru constatarea încălcării CEDO.

Atât timp cât proiectul este prea general și neclar, restricțiile aplicabile drepturilor omului rămân disproporționate situațiilor care le-au determinat. Criteriul proporționalității este unul de nerespectat, dacă perioada totală, pentru care pot fi aplicate restricții, nu este stabilită exact.

Mai grav, conceptul stării de alertă nu este întemeiat constituțional. Constituția Republicii Moldova operează cu conceptele stării de urgență, de asediu și de război.

În ceea ce privește starea de urgență, proiectul nu răspunde necesităților de îmbunătățire a cadrului normativ în domeniu, care au fost identificate de către Avocatul Poporului.

Pornind de le cele constate, inițiativa legislativă nu poate fi susținută de principiu, proiectul necorespunzând condițiilor minime de calitate.