

JUSTICE FIRST

Mobilizarea societății civile întru susținerea integrității în justiție în Republica Moldova

[#1] IANUARIE 2021

STATUL DE DREPT ÎN REPUBLICA MOLDOVA ÎN ERA COVID-19

RADU MÎRZA

Autoritățile Republicii Moldova au folosit pandemia COVID-19 drept pretext pentru a introduce un șir de măsuri excepționale, care în circumstanțe normale ar fi fost considerate ilegale. Unele dintre ele, inclusiv restricțiile pentru libertatea de circulație și desfășurarea întrunirilor cu caracter public, precum și suspendarea serviciilor publice și a activității economice, sunt răspunsuri legitime și legale la pandemie, fiind o practică obișnuită în întreaga lume. Dar au fost și măsuri de urgență care au pus în pericol principalele componente ale statului de drept. Printre ele se numără slăbirea inutilă a principiului separării puterilor, creșterea riscului de corupție, limitarea accesului la justiție și introducerea pedepselor arbitrare pentru cetățeni, și restricționarea accesului publicului la informații vitale. Deși în unele cazuri instanțele de judecată sau activiștii din societatea civilă au reușit cu succes să împiedice aceste excese, acestea din urmă totuși arată cât de fragil este statul de drept în Republica Moldova. Ținând cont de faptul că eforturile de combatere a coronavirusului vor continua și în 2021, este vital ca autoritățile să acționeze rapid pentru a evita repetarea acestor greșeli.

Această analiză examinează riscurile pentru statul de drept în Republica Moldova în rezultatul utilizării abuzive a stării de urgență de către autorități în timpul pandemiei, argumentând că principala vulnerabilitate care a dat naștere acestor riscuri este infrastructura de stat învechită a țării care nu mai reușește să informeze cetățenii eficient și afectează transparența organelor de stat, împiedicând eforturile cetățenilor de responsabilizare și supraveghere a acestora. Documentul vine și cu un șir de recomandări practice pentru autorități pentru eliminarea acestei vulnerabilități prin îmbunătățirea comunicării publice și prin creșterea transparenței și răspunderii autorităților, dar și a participării cetățenilor.

CONTEXT: DEFINIȚIA STATULUI DE DREPT

Deși statul de drept este piatra de temelie a tuturor sistemelor de drept naționale și internaționale, nu există o definiție unică general acceptată a acestuia.¹

O definiție utilă este dată de Indicele Statului de Drept al organizației World Justice Project, principala sursă de date independente privind statul de drept la nivel global,² conform căreia statul de drept este un sistem bazat pe patru principii universale: legislație corectă, răspundere, justiție accesibilă și guvernare deschisă.³ Toate aceste



principii au fost afectate în Republica Moldova în timpul pandemiei, pentru că ambiguitatea competențelor de urgență a afectat răspunderea și certitudinea juridică, urgentarea procedurilor de achiziții a rezultat în reducerea transparenței și creșterea riscului corupției, noile legi adoptate, care s-au dovedit a fi nedrepte și prost structurate, au împiedicat accesul cetățenilor la justiție, iar din cauza restricțiilor privind accesul la informație și a nerespectării obligației lor de informare autoritățile au devenit inaccesibile și închise.

COMPETENȚE AMBIGUE ȘI RĂSPUNDERE REDUSĂ

Pandemia de COVID-19 și măsurile extraordinare de combatere a acesteia au compromis mijloacele juridice obișnuite de limitare și divizare a împuternicirilor guvernamentale. Pe 17 martie 2020, Parlamentul a declarat stare de urgență⁴ și a adoptat o lege prin care atribuie Comisiei pentru situații excepționale și altor agenții ale Executivului atribuții extinse în lupta cu pandemia – un fel de “cec în alb” pentru “alte atribuții necesare”.⁵ Deși, pe de o parte, aceste decizii au permis Guvernului să intervină prompt și eficient în combaterea virusului, pe de altă parte ele au generat îngrijorări serioase în ceea ce privește separarea puterilor în stat și certitudinea juridică. Deputații de opoziție au contestat prevederea care reglementează “alte atribuții necesare” la Curtea Constituțională, argumentând că este neclară și că permite autorităților responsabile de gestionarea stării de urgență să exercite atât calitatea de executor al legii, cât și de legislator, fapt ce contravine principiului separației puterilor în stat. De asemenea, autorii sesizării au susținut că, deoarece aceste competențe permiteau autorităților să impună în mod arbitrar și fără preaviz restricții care pot limita drepturile fundamentale, acestea sunt contrare prevederii constituționale care reglementează obligația statului de a asigura certitudinea juridică, și anume dreptul fiecărui cetățean de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle.

Hotărârea Curții Constituționale emisă în iunie 2020 în cele din urmă a sprijinit principiul separației puterilor, limitând posibilitatea exercitării atribuțiilor legislative și judiciare de către autoritățile executive, dar nu a reușit să consolideze principiul certitudinii juridice și drepturile cetățenilor la legi clare și lipsite de ambiguitate.⁶ În loc să recomande Guvernului să aducă mai multă claritate în cadrul normativ privind regimul de urgență, Curtea a constatat că Constituția nu prevede că legile trebuie formulate cu o precizie absolută în acest caz, dat fiind faptul că Guvernul are nevoie de flexibilitate juridică pentru a combate eficient pandemia. Această decizie este în cel mai bun caz discutabilă: dreptul constituțional la certitudine este un drept absolut,⁷ ceea ce înseamnă că nu poate fi limitat în nici o circumstanță, inclusiv pe timp de pandemie. Mai mult decât atât, alte țări din

regiune care au declarat stare de urgență au delimitat expres competențele și restricțiile.⁸ Prin eșecul de a comunica clar și corect cetățenilor domeniul de aplicare și justificarea juridică a competențelor sale de urgență, Guvernul Republicii Moldova subminează principiul fundamental al statului de drept.

RISUL DE CORUPȚIE

Prin instituirea stării de urgență constituțională Guvernului i s-a dat și dreptul de a face achiziții semnificative de medicamente și dispozitive medicale în termeni foarte scurți, contribuind și mai mult la riscul deja mare⁹ de corupție.¹⁰ Transparența achizițiilor publice fusese grav compromisă chiar și înainte de pandemie, atunci când o lege din 2019 a scutit achizițiile de dispozitive medicale de necesitatea publicării în sistemul electronic de achiziții Mtender până la 1 ianuarie 2021¹¹ din motive tehnice.¹² Starea de urgență instituită în legătură cu pandemia de coronavirus a servit drept catalizator pentru înrăutățirea în continuare a transparenței în domeniul achizițiilor publice de echipamente medicale odată cu introducerea de către Comisia pentru situații excepționale a unui șir de excepții noi la legislația în domeniul achizițiilor publice și transparenței financiare.¹³ În conformitate cu noile prevederi, achizițiile publice de medicamente și dispozitive medicale necesare pentru tratarea coronavirusului urmau să fie făcute de Centrul pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate prin negocieri directe, fără a fi necesară organizarea concursului de oferte. Mai mult decât atât, procesul de soluționare a reclamațiilor în legătură cu aceste achiziții putea fi realizat doar în scris, fără audieri publice sau arbitraj verbal la Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor. Aceste prevederi, pe de o parte, au făcut posibilă urgentarea achizițiilor, iar pe de altă parte au facilitat tranzacțiile corupte sau dezavantajoase. Multe achiziții făcute conform noilor prevederi sunt discutabile, atrăgând atenția presei.¹⁴ Un exemplu de rezonanță este cazul achiziționării de către Centrul pentru Achiziții Publice Centralizate a testelor Covid-19 la un preț aproape dublu, directorul Agenției Naționale pentru Sănătate Publică justificând acest fapt prin gradul înalt de urgență și volumul redus al comenzii în comparație cu comenzile altor țări.¹⁵

Un alt caz notabil este decizia din aprilie a Centrului pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate de a accepta ofertele de preț prin poșta electronică, fără ca acestea să fie recepționate în plicuri sigilate, invocând necesitatea reducerii riscului infectării prin contact fizic.¹⁶ Această decizie a compromis garanțiile de transparență care existau în sistemul vechi și care permiteau furnizorilor să participe la deschiderea plicurilor. Acest nou sistem permitea funcționarilor să manipuleze procesul de achiziții fie prin ștergerea emailurilor cu ofertele unor furnizori, fie prin comunicarea unor informații importante din oferte concurențelor

”privilegiați”. Ca rezultat al criticii dure din partea societății civile, peste trei zile de la adoptarea acestei decizii Centrul a anulat-o.¹⁷

Tendința autorităților de a institui măsuri extralegale în domeniul achizițiilor publice a continuat chiar și după expirarea stării de urgență constituțională în mai 2020. Peste câteva zile după expirarea stării de urgență, Parlamentul a adoptat o lege prin care introduce noi excepții la procedurile de achiziții pentru perioada stării de urgență în sănătate publică.¹⁸ În comparație cu starea de urgență constituțională, care poate fi declarată doar de către Parlament, starea de urgență în sănătate publică oferă autorităților competențe de urgență mai limitate, dar poate fi declarată și extinsă unilateral de Comisia de sănătate publică. Starea de urgență în sănătate publică a intrat în vigoare pe 16 mai, la o zi de la expirarea stării de urgență constituțională,¹⁹ iar de atunci a fost extinsă de mai multe ori. Ultima dată ea a fost extinsă în decembrie 2020 până la mijlocul lunii ianuarie 2021. Pe lângă alte aspecte, prin legea sus-menționată a fost redus termenul licitațiilor, a fost majorat pragul achizițiilor pentru care este necesară organizarea unei licitații publice, iar autorităților publice li s-a permis să nu publice anunțul de participare în cazurile de extremă urgență. Legea, de asemenea, permite autorităților să stabilească modul de desfășurare a procedurilor de achiziții publice, inclusiv să evite publicarea anunțurilor în Mtender sau în alte sisteme similare și să accepte ofertele în format electronic.

LEGI NEDREPTE ȘI AMENZI ARBITRARE

Măsurile dure introduse la întâmplare de către autoritățile din Republica Moldova în perioada stării de urgență au pus sub semnul întrebării corectitudinea și claritatea legii. La începutul stării de urgență constituțională,²⁰ Parlamentul a adoptat o lege prin care au fost introduse sancțiuni pentru “nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice”²¹ sub formă de amenzi mari în valoare de 22,500 – 25,000 MDL (aprox. 1,300 – 1,450 USD) pentru persoane fizice și 50,000 – 75,000 MDL (aprox. 3,000 – 4,300 USD) pentru persoane juridice. Legi similare au fost adoptate în multe alte țări, inclusiv în țările vecine România și Ucraina.²² Totuși, în Republica Moldova amenzi extrem de mari și comunicarea insuficientă din partea autorităților cu privire la aplicarea acestora au atras critici din partea opoziției politice,²³ mediului de afaceri,²⁴ și societății civile,²⁵ care considerau că amenzi erau utilizate mai degrabă drept instrument de majorare a veniturilor bugetare decât de reducere a riscului infectării.²⁶ În condițiile în care salariul mediu lunar în Republica Moldova este aproximativ 8,000 MDL (în jur de 460 USD), amenda minimă pentru persoanele fizice este aproape echivalentă cu trei salarii lunare. Lucrurile au stat și mai prost în cazul persoanelor

vulnerabile, inclusiv pensionarii, persoanele cu dizabilități și șomerii. Un caz pe larg mediatizat a fost cel al unei pensionare care a primit o amendă cât pensia ei pentru doi ani pentru că ar fi ieșit să-și cumpere pâine încălcând regimul de izolare la domiciliu.²⁷

Pe lângă amenzi mari, legea sus-menționată a devenit și mai împovărătoare din cauza deciziei Comisiei pentru situații excepționale de a reduce termenul de contestare a acestora de la 15 zile la doar 48 de ore.²⁸ În timpul stării de urgență mai multe acțiuni intentate de persoanele amendate au fost respinse pentru încălcarea termenului legal de 48 de ore, semn clar că cetățenii nu erau informați despre modificarea acestuia.²⁹ Reducerea în mod arbitrar a termenului de depunere a contestațiilor în combinație cu comunicarea publică insuficientă a împiedicat efectiv cetățenii să-și exercite dreptul de a contesta amenzi primite și, în consecință, a compromis accesul lor la justiție. Mai mult decât atât, nici legea și nici dispoziția Comisiei nu reglementau detaliat și clar aceste amenzi, de ex. cine trebuie să aducă probe – autoritățile sau persoana care depune contestația. Acest lucru a creat confuzie în rândul judecătorilor, rezultând în proceduri și hotărâri neconsecvente.³⁰

În cele din urmă, Curtea Constituțională a eliminat amenda minimă de 22,500 MDL (aprox. 1,300 USD),³¹ argumentând că diferența dintre limita minimă și cea maximă a amenzilor este prea mică pentru a-i permite instanței de judecată de a stabili o sancțiune proporțională pentru fiecare caz.³² Amenzile au fost reduse până la suma încă mare dar mult mai rezonabilă de 2,000 – 5,000 MDL (aprox. 115 – 300 USD), iar persoanelor cărora le-au fost aplicate amenzi stabilite la începutul pandemiei li s-a permis să le conteste.³³ Curtea, de asemenea, a adus claritate și în ceea ce privește sarcina probei, declarând fără echivoc că aceasta îi revine autorităților. Cu toate acestea, această măsură și consecințele ei au arătat cât de ușor legislația neclară și comunicarea publică ineficientă pot compromite statul de drept în Republica Moldova.

DREPTUL LIMITAT LA INFORMARE

În una din analizele recente, experții Slava Balan și Vladyslav Stegni au constatat că unele măsuri adoptate de Guvern cu invocarea stării de urgență constituțională au limitat libertatea mass-media prin restricționarea accesului la informația de interes public.³⁴ În primele zile ale stării de urgență constituțională Guvernul a adoptat un șir de hotărâri controversate care afectau accesul cetățenilor la informație. Pe 18 martie Comisia pentru situații excepționale a extins termenul de examinare a solicitărilor de informații de către instituțiile statului de la 15 la 45 de zile,³⁵ agravând și mai mult problemele vechi ce țin de obligația Guvernului de a furniza informații publicului și mass-media independentă.³⁶

Peste câteva zile, Serviciul de Informații și Securitate (SIS) unilateral a blocat accesul la peste 50 de pagini web pentru “promovarea știrilor false despre coronavirus și măsurile de protecție și prevenire”.³⁷ În final, pe 24 martie Consiliul Audiovizualului a emis o dispoziție prin care obliga organizațiile media să prezinte doar poziția oficială a Guvernului cu privire la pandemie și interzicea jurnaliștilor să-și exprime opiniile personale în reflectarea subiectelor ce vizau pandemia.³⁸ Deși toate cele trei decizii menționate au fost dur criticate de comunitatea media, societatea civilă și Avocatul Poporului, a fost anulată doar cea a Consiliului Audiovizualului.³⁹

În conformitate cu legislația internațională și cea a Republicii Moldova, dreptul la informație nu este unul absolut și poate fi limitat în cazul în care se demonstrează că restricțiile sunt legale, necesare și proporționale situației. Unele țări, la fel, au implementat restricții similare celor din Republica Moldova, inclusiv extinderea termenului de examinare a solicitărilor de informații.⁴⁰ Totuși, nici una dintre deciziile sus-menționate adoptate în Republica Moldova nu întrunește criteriile necesare de limitare legitimă a dreptului la informație, deoarece nici Comisia,⁴¹ nici SIS⁴² nu au oferit vreo justificare clară și detaliată a deciziilor lor. Mai mult decât atât, aceste restricții vin în contradicție cu scopul declarat al competențelor în stare de urgență, deoarece Parlamentul a atribuit organelor guvernamentale cum este Comisia pentru situații excepționale competențe de urgență anume pentru a facilita accesul publicului la informații obiective și neîntârziate.⁴³ Restricțiile și întârzierile în ceea ce privește informarea publică vin clar în contradicție cu acest raționament, în special ținând cont de faptul că în condițiile pandemiei cu o evoluție rapidă, informația își pierde repede actualitatea.⁴⁴

Pe lângă aceste restricții excesive și fără legitimitate privind accesul la informație, autoritățile nu au respectat propria lor obligație de a informa eficient publicul despre acțiunile întreprinse. De exemplu, la începutul stării de urgență constituționale Comisia aproape în fiecare zi adopta noi prevederi, fără a explica strategia generală de gestionare a crizei sau care era scopul acelor măsuri. Mai mult decât atât, deși pe pagina web a Guvernului a fost introdusă o secțiune unde urmau să fie publicate informații actualizate privind acțiunile de combatere a pandemiei, nu s-a făcut nimic pentru a traduce limbajul complicat al acelor acte normative într-un limbaj simplu pe înțelesul cetățeanului. Până în prezent, Comisia pentru situații excepționale și Comisia de sănătate publică au emis peste 60 dispoziții și hotărâri ce vizează pandemia.⁴⁵ Totuși fără o explicație corespunzătoare a conținutului acestora, persoanelor care nu sunt specialiști, inclusiv funcționarilor publici,⁴⁶ le-ar putea fi dificil să le înțeleagă și să le respecte, ceea ce contribuie la incertitudinea juridică și inconsecvență în implementare.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Pandemia COVID-19 a pus la încercare statul de drept în Republica Moldova. Criza în domeniul sănătății și răspunsul autorităților la aceasta, în special în perioada stării de urgență constituționale care a durat din martie până în mai 2020, a accentuat și a agravat și mai mult problemele deja existente în sistemul juridic al țării, inclusiv comunicarea ineficientă, separarea ambiguă a puterilor, incertitudinea juridică, încălcări ale procedurilor, corupție, legislație nedreaptă și accesul redus la informație. După cum s-a demonstrat mai sus, principalii factori care au contribuit la aceste probleme și care trebuie eliminați sunt transparența redusă a autorităților și comunicarea publică ineficientă. Deși starea de urgență constituțională care a creat condiții pentru cele mai ieșite din comun încălcări nu mai este în vigoare, în condițiile de criză cauzată de coronavirus și starea de urgență în sănătate care va continua și în 2021, în viitorul previzibil utilizarea și abuzul posibil de competențele de urgență va continua. Iată de ce autoritățile din Republica Moldova trebuie să întreprindă fără întârziere măsurile necesare pentru a asigura respectarea statului de drept într-un mod mai conștiincios decât după ce a început criza în sănătate. Pentru eliminarea acestor probleme se recomandă întreprinderea unor măsuri mai active de integrare a tehnologiei informației și comunicațiilor în procesele de guvernare, de informare mai eficientă a publicului și de îmbunătățire a accesibilității informațiilor furnizate. Astfel, o mai bună transparență va contribui la înțelegerea de către cetățeni a drepturilor și obligațiilor lor în contextul noilor legi adoptate și va facilita eforturile organizațiilor societății civile și mass-media independentă să scoată la iveală actele de corupție și de manipulare a sistemului legislativ. Pentru aceasta, autoritățile urmează:

Să îmbunătățească comunicarea publică privind modificările legislative.

Comunicarea adecvată a noilor prevederi și reglementări, în special a celor care introduc restricții privind drepturile omului, este foarte importantă pentru a evita confuziile. De exemplu, cu o comunicare mai bună despre modificarea termenului de contestare a amenzilor pentru încălcarea măsurilor de combatere a pandemiei s-ar fi putut evita compromiterea dreptului cetățenilor de a contesta sancțiunile permise.

Să îmbunătățească precizia legislației.

Pentru a evita incertitudinea juridică sunt necesare legi mai clare, în special dacă aceste legi limitează drepturile omului, dat fiind dreptul absolut și fundamental al cetățenilor să fie informați despre drepturile și obligațiile lor. Interpretarea în mod diferit de către judecători și funcționari publici a celor câteva legi adoptate în stare de urgență este un semnal clar că ele nu au fost suficient de clare și detaliate. Pentru a evita încălcarea din neștiință

a legislației sau adoptarea unor hotărâri incorecte și incoerente de către instanțele de judecată legile adoptate trebuie să fie mai detaliate și mai precise, sau cel puțin să fie aduse la cunoștința cetățenilor.

Să asigure simplitatea.

Măsurile politice și actele normative întotdeauna trebuie să fie însoțite de explicații, astfel încât să fie înțelese de nespecialiști. Acest lucru este în special valabil în caz de criză în sănătate unde este necesară cooperarea publică. La introducerea noilor măsuri, autoritățile trebuie să-și prezinte planul strategic general de acțiune și așteptările, precum și să faciliteze accesul la informații și îndrumări mai detaliate privind cele mai relevante subiecte pentru cetățeni.

Să îmbunătățească publicarea informațiilor online.

Paginile web ale autorităților asigură o modalitate de publicare a informațiilor ușoară, intuitivă și care nu necesită mult efort de administrare. Publicarea mai multor informații pe paginile și aplicațiile web afiliate Guvernului, facilitarea procesului de solicitare a informațiilor prin utilizarea instrumentelor digitale și oferirea serviciilor informaționale, precum și instruirea funcționarilor din cadrul autorităților cum să utilizeze și să maximizeze beneficiile serviciilor online, vor contribui la o informare mai bună a cetățenilor și mass-media, ceea ce va duce la o comunicare mai eficientă, la reducerea riscului de corupție și la combaterea știrilor false. Una dintre inițiativele de succes în acest sens, care ar trebui extinsă, este Portalul Cetățeanului.⁴⁷

Să informeze cetățenii direct.

Pentru a-și înțelege drepturile și responsabilitățile legale cetățenii nu ar trebui să fie nevoiți să urmărească activ sursele guvernamentale. Autoritățile ar putea reduce această povară inutilă pentru cetățeni expedind notificări generate automat prin poșta electronică, SMS, aplicații mobile, mesageria instantanee și/sau alte mijloace de comunicare pentru a informa publicul în mod activ despre modificările importante în actele normative, reglementări și serviciile publice.

Să îmbunătățească comunicarea bidirecțională.

Se recomandă stabilirea unor mecanisme care să permită cetățenilor și jurnaliștilor să contacteze cu ușurință autoritățile publice pentru a solicita informații, clarificări și explicații, dar și pentru a veni cu comentarii, informații, idei. Astfel se va evita confuzia în rândul cetățenilor în contextul adoptării eventuale a unor măsuri noi, iar autoritățile vor avea posibilitatea să colecteze reacții de răspuns utile.

Să extindă și să universalizeze Mtender.

Mtender oferă o oportunitate bună de a asigura transparența achizițiilor publice. Agenția de Guvernare Electronică, care supraveghează Mtender, trebuie să beneficieze de mai multă asistență financiară și politică pentru a exclude limitele tehnice care actualmente nu permit utilizarea Mtender pentru procurarea medicamentelor. Adicional, pentru a asigura transparența la toate etapele procesului de procurare, se recomandă extinderea prevederilor legale privind utilizarea Mtender, astfel încât să cuprindă toate procedurile ce țin de achiziții, inclusiv soluționarea litigiilor și examinarea reclamațiilor.

Să integreze serviciile electronice.

În prezent există zeci de servicii de informații guvernamentale separate pentru diferite instituții și organe de stat. Integrarea și coordonarea acestora într-un singur serviciu va ușura eforturile cetățenilor de a căuta informațiile de care au nevoie.

Să coopereze cu societatea civilă și mass-media independentă.

Societatea civilă și mass-media independentă joacă un rol important în asigurarea respectării statului de drept în timpul crizei. Se recomandă crearea unei autorități de supraveghere independente prezidată de reprezentanți ai societății civile și mass-media independentă care să monitorizeze implementarea tuturor măsurilor de mai sus și să asigure structurarea reformelor viitoare în așa mod încât acestea să vină în susținerea statului de drept, și nu a intereselor politice sau ale unor grupuri de interese.

REFERINȚE

- “Rule of Law Indicators. Implementing Guide and Project Tools” (n.t. Indicatorii Statului de Drept. Ghid de implementare și instrumente de proiect), *Națiunile Unite*, prima ediție, 2011, p. v. http://www.un.org/ruleoflaw/files/un_rule_of_law_indicators.pdf
- “WJP Rule of Law Index 2020” (n.t. Indicele Statului de Drept), *World Justice Project*, <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020>
- Răspunderea se referă la răspunderea Guvernului în general, dar și a funcționarilor și agenților acestuia. Principiul guvernării deschise evaluează accesibilitatea, eficiența și corectitudinea procesului de adoptare, administrare și aplicare a legislației. Legislația corectă arată cât de clare, mediatizate, stabile și corecte sunt legile și în ce măsură ele protejează drepturile fundamentale. Justiția accesibilă presupune că justiția este înfăptuită de reprezentanți și persoane neutre competente, etice și independente, care sunt în număr suficient, dispun de resurse necesare și reflectă structura comunităților pe care le reprezintă; “What is the Rule of Law?” (n.t. Ce este Statul de Drept?), *World Justice Project*, <https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law>
- În conformitate cu Constituția Republicii Moldova, Parlamentul poate “declara stare de urgență” (articolul 66.m) prin adoptarea unei legi organice (articolul 72.m), cu votul majorității deputaților aleși (cel puțin 51), după cel puțin două lecturi (articolul 74.1).
- Legea nr.54 din 17.03.2020 pentru modificarea Legii nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120815&lang=ro
Hotărârea Parlamentului privind declararea stării de urgență nr. 55 din 17.03.2020, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120817&lang=ro
- Curtea a recunoscut constituționalitatea textului “altor acțiuni necesare” în măsura în care: autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență îndeplinesc doar atribuții, măsuri sau acțiuni necesare realizării scopurilor care au stat la baza declarării stării de urgență; aceste acțiuni nu depășesc sfera de competență a puterii executive; Parlamentul poate exercita un control efectiv al măsurilor în discuție. De asemenea, Curtea a declarat neconstituțional art. 225 alin. (3) din Codul Administrativ în partea în care limitează competența instanțelor de judecată de a efectua controlul proporționalității măsurilor dispuse de către autoritatea publică; Curtea Constituțională a Republicii Moldova, Hotărârea nr. 17 din 23 iunie 2020, http://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/h_17_2020_47a_88a_2020_rou.pdf
- Ion Creanga, “Constituția Republicii Moldova. Comentariu,” Editura ARC, Chișinău, 2009, p. 220, http://www.constcourt.md/public/files/file/informatie_utilita/Comentariu_Constitutie.pdf
- “Decret semnat de Președintele României, domnul Klaus Iohannis, privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României,” *Președinția României*, 16 martie 2020, <https://www.presidency.ro/ro/media/decret-semnat-de-presedintele-romaniei-domnul-klaus-iohannis-privind-instituirea-starii-de-urgenta-pe-teritoriul-romaniei>
Dispoziția Cabinetului de miniștri al Letoniei nr. 103 cu privire la declararea stării de urgență,” *Likumi*, 12 martie 2020, <https://likumi.lv/ta/en/en/id/313191>
- “Freedom in the World 2020: Moldova” (n.t. Libertatea în lume în 2020: Moldova), *Freedom House*, 2020, <https://freedomhouse.org/country/moldova/freedom-world/2020>
- “The Rule of Law Stress Test – EU Member States’ Responses to Covid-19,” (n.t. Testul de stres pentru statul de drept – răspunsul statelor membre ale UE la Covid-19), *Democracy Reporting International*, 19 mai 2020, https://democracy-reporting.org/dri_publications/the-rule-of-law-stress-test-eu-member-states-responses-to-covid-19/
- Mtender este un instrument electronic de achiziții lansat la sfârșitul anului 2018 cu scopul de a transparentiza și eficientiza procesele de achiziții în cadrul autorităților publice. Înainte de adoptarea acestei decizii, utilizarea Mtender era obligatorie pentru toate achizițiile publice. Totuși, sistemul nu permitea operațiuni cu mii de articole, un lucru obișnuit pentru tranzacțiile medicale.
Olga Gnatkova, “«Полностью исключить нарушения невозможно». Как государство борется с коррупцией при закупке лекарств” (n.t. ‘Este imposibil de exclus încălcările în totalitate’. Cum luptă statul cu corupția la procurarea medicamentelor”), *Newsmaker*, 10 aprilie 2019, <https://newsmaker.md/rus/novosti/polnostyu-isklyuchit-narusheniya-nevozmozhno-kak-gosudarstvo-boretsya-s-korrupsie-42845/>
- Legea nr. 23 pentru modificarea articolului 89 din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice din 11.03.2019, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113085&lang=ro
- Iacob Plămădeală, “Starea de urgență: derogări de la prevederile Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice”, *Monitorul Fiscal FISC.MD*, 7 aprilie 2020, https://monitorul.fisc.md/documents_comments/starea-de-urgenta-derogari-de-la-prevederile-legii-nr-131-2015-privind-achizițiile-publice.html
- Ion Preașca, “Testul Pandemic,” *Rise Moldova*, 18 aprilie 2020, <https://www.rise.md/testul-pandemic/>
Ion Preașca, “Noul Test Pandemic Spaniol-Ruso-Chinez,” *Rise Moldova*, 24 iulie 2020, <https://www.rise.md/noul-test-pandemic-spaniolo-ruso-chinez/>
Nicolai Paholnițchi, “Ce nu e în regulă cu licitațiile și achizițiile publice în condițiile stării de urgență din Moldova,” *Newsmaker*, <https://newsmaker.md/ro/ce-nu-e-in-regula-cu-licitatiile-si-achizițiile-publice-in-conditiile-starii-de-urgenta-din-moldova-analiza-nm/>
Diana Gațcan și Victor Moșneag, “Lupte, criză și interese socialiste pe piața dezinfectanților,” *Ziarul de Garda*, 27 martie 2020, <https://www.zdg.md/investigatii/ancheta/doc-lupte-crizasi-interese-socialiste-pe-piata-dezinfectanților/>
- Ion Preașca, “Testul Pandemic,” *Rise Moldova*, 18 aprilie 2020, <https://www.rise.md/testul-pandemic/>
- “Apel deschis al societății civile către autorități privind deteriorarea critică a transparenței achizițiilor publice efectuate de Centrul pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate”, *IDIS Viitorul*, 9 aprilie 2020, <http://viitorul.org/files/achizitiile%20publice/RO%20Apel-ONG-CAPCS.pdf>
- “Declarația societății civile privind răspunsul Ministerului Finanțelor privind transparența și eficiența achizițiilor medicale,” *Inițiativa Pozitivă*, 29 aprilie 2020, <https://positivepeople.md/declaratia-societatii-civile-privind-raspunsul-ministerului-finantelor-privind-transparenta-si-eficienta-achizițiilor-medicale/>

- 18 Legea nr.69 din 21.05.2020 cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121530&lang=ro
- 19 Anna Vypritskih, "В Молдове до 30 июня объявили чрезвычайное положение в области общественного здоровья" (n.t. Stare de urgență în sănătate publică declarată în Moldova până la 30 iunie), *Newsmaker*, 15 mai 2020, <https://newsmaker.md/rus/novosti/v-moldove-do-30-iyunya-obyavili-chrezvychaynoe-polozhenie-dlya-obschestvennogo-zdorovya/>
- 20 "Guvernul a aprobat amenzi pentru încălcarea regimului de carantină sau pentru completarea greșită a fișelor epidemiologice," *Agora*, 11 martie 2020, <https://agora.md/stiri/68081/guvernul-a-aprobat-amenzi-pentru-incalcarea-regimului-de-carantina-sau-pentru-completarea-gresita-a-fiselor-epidemiologice>
- 21 Legea nr. 52 din 12.03.2020 pentru modificarea unor acte normative, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120787&lang=ro
- 22 "Amenzi considerabil mai mari pentru încălcarea ordonanțelor militare. Ce pățesc cei care pleacă din izolare și carantină," *Digi 24*, 30 martie 2020, <https://www.digi24.ro/stiri/actualitate/amenzi-considerabil-mai-mari-pentru-incalcarea-ordonanțelor-militare-ce-patesc-cei-care-pleaca-din-izolare-si-carantina-1283392>
- "Карантин: Ответственность за Нарушение Режима" (n.t. Carantina: Responsabilitatea pentru încălcarea regimului), *Pravo*, 23 martie 2020, <https://pravo.ua/karantin-otvetstvennost-za-narushenie-rezhima/>
- 23 " 'Sunt disproporționate'. Pro Moldova înregistrează un proiect de lege privind amnistia amenzilor din perioada stării de urgență" *Cotidianul*, 4 mai 2020, <https://cotidianul.md/2020/05/04/sunt-disproporționate-pro-moldova-inregistreaza-un-proiect-de-lege-privind-amnistia-amenziilor-din-perioada-starii-de-urgenta-video/>
- "Flashmob pe timp de pandemie: Participanții cer anularea amenzilor aplicate în perioada stării de urgență," *Agora*, 29 aprilie 2020, <https://agora.md/stiri/70452/flashmob-pe-timp-de-pandemie-participatii-cer-anularea-amenziilor-aplicate-in-perioada-starii-de-urgenta>
- 24 Julieta Savițchi, "Amendă de 75 mii de lei pe timp de pandemie // Agent economic: „Statul își bate joc de mediul de afaceri”, *Centrul de Investigații Jurnalistice*, 25 aprilie 2020, <https://anticoruptie.md/ro/dosare-de-coruptie/amenda-de-75-mii-de-lei-pe-timp-de-pandemie-agent-economic-statul-isi-bate-joc-de-mediul-de-afaceri>
- 25 Andrei Lutenco și Andrei Cebotari, "Restricții și amenzi în pandemie: de ce autoritățile au eșuat în comunicarea cu cetățenii," *Centrul de Politici și Reforme*, 5 mai 2020, <https://cpr.md/2020/05/05/restrictii-si-amenzi-in-pandemie-de-ce-autoritatile-au-esuat-in-comunicarea-cu-cetatenii/>
- 26 " 'Sunt disproporționate'. Pro Moldova înregistrează un proiect de lege privind amnistia amenzilor din perioada stării de urgență," *Cotidianul*, 4 mai 2020, <https://cotidianul.md/2020/05/04/sunt-disproporționate-pro-moldova-inregistreaza-un-proiect-de-lege-privind-amnistia-amenziilor-din-perioada-starii-de-urgenta-video/>
- Julieta Savițchi, "Amendă de 75 mii de lei pe timp de pandemie // Agent economic: „Statul își bate joc de mediul de afaceri”, *Centrul de Investigații Jurnalistice*, 25 aprilie 2020, <https://anticoruptie.md/ro/dosare-de-coruptie/amenda-de-75-mii-de-lei-pe-timp-de-pandemie-agent-economic-statul-isi-bate-joc-de-mediul-de-afaceri>
- Andrei Lutenco și Andrei Cebotari, "Restricții și amenzi în pandemie: de ce autoritățile au eșuat în comunicarea cu cetățenii," *Centrul de Politici și Reforme*, 5 mai 2020, <https://cpr.md/2020/05/05/restrictii-si-amenzi-in-pandemie-de-ce-autoritatile-au-esuat-in-comunicarea-cu-cetatenii/>
- 27 Daniela Calmiș, "O amendă cât pensia pentru doi ani. Istoria unei pensionare de 66 de ani amendată pentru că ar fi ieșit la magazin, după pâine," *Ziarul de Gardă*, 10 aprilie 2020, <https://www.zdg.md/importante/video-o-amenda-cat-pensia-pentru-doi-ani-istoria-unei-pensionare-de-66-de-ani-amendata-pentru-ca-ar-fi-iesit-la-magazin-dupa-paine/>
- 28 "Dispoziția nr. 4 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova" 24 martie 2020, https://gov.md/sites/default/files/dispozitia_4_din_24.03.2020.pdf
- 29 Victor Moșneag, "Epopoea amenzilor de peste 20 de mii de lei continuă. Judecătorii emit hotărâri diferite. În unele cazuri cer probe de la polițiști, iar în alte cazuri, cer probe de la persoanele amendate," *Ziarul de Gardă*, 19 aprilie 2020, <https://www.zdg.md/stiri/stiri-sociale/epopeea-amenziilor-de-peste-20-de-mii-de-lei-continua-judecatorii-emit-hotarari-diferite-in-unele-cazuri-cer-probe-de-la-politisti-iar-in-alte-cazuri-cer-probe-de-la-persoanele-amendate/>
- 30 *Ibid*
- 31 Hotărârea nr. 18 a Curții Constituționale a Republicii Moldova din 30 iunie 2020, http://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/h_18_2020_61a_2020_rou.pdf
- 32 "CC a stabilit că amenda de 22500 de lei pentru nerespectarea regulilor epidemiologice este neconstituțională," *Moldpres*, 30 iunie 2020, <https://www.moldpres.md/news/2020/06/30/20005255>
- 33 "Persoanele care încalcă măsurile anti-Covid, stabilite de autorități, vor primi amenzi mai mici. Deputații au votat astăzi, în lectură finală, modificările la Codul Contravențional," *ProTV*, 20 noiembrie 2020, <https://protv.md/actualitate/persoanele-care-incalca-masurile-anti-covid-stabilite-de-autoritati-vor-primi-amenzi-mai-mici-deputatii-au-votat-astazi-in-lectura-finala-modificarile-la-codul-contravențional-video---2547829.html>
- 34 Veaceslav (Slava) Balan și Vladislav Stegni, "Pandemia COVID-19: Lecții pentru libertatea mass-media în Republica Moldova: Media Forward nr. 11," *Freedom House*, iunie 2020, p. 4, https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-06/Balan%20and%20Stegniy_FINAL-RO_0.pdf
- 35 Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr.1 din 18 martie 2020, https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/dispozitia_1_din_18.03.2020_a_cse_a_rm_cu_modificari.pdf
- 36 Victor Gotișan și Natalia Ionel, "De ce accesul la informație mai este o problemă în Republica Moldova: Media Forward nr. 10," *Freedom House*, martie 2020, https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-03/Gotisan_Ionel_Brief_FINAL_RO.pdf
- 37 "State of emergency in the Republic of Moldova" (n.t. Stare de urgență în Republica Moldova), *CSO Meter*, 25 martie 2020, <https://csometer.info/state-of-emergency-in-the-republic-of-moldova/>

- Nadejda Coptu, "СИБ блокирует 52 сайта из-за фейков о коронавирусе. О каких ресурсах идет речь?" (n.t. SIS va bloca 52 site-uri pentru diseminarea știrilor false despre coronavirus. Despre ce resurse este vorba?), *Newsmaker*, 20 martie 2020, <https://www.newsmaker.md/rus/novosti/sib-zablokiruet-52-sajta-iz-za-fejkov-o-koronaviruse-o-kakikh-resursakh-idet-rech/>
- 38 Dragoș Vicol, "În atenția furnizorilor de servicii media audiovizuale din jurisdicția Republicii Moldova," *Consiliul Audiovizualului*, 25 martie 2020, <http://audiovizual.md/news/n-aten-ia-furnizorilor-de-servicii-media-audiovizuale-din-jurisdic-ia-republicii-moldova?fbclid=IwAR2XJCyrXRpTCzvl6-5TQ08Uk7gl2-lsm304dFxm-pzU8YXml1dwgrjpu08>
- 39 Balan și Stegni, "Pandemia COVID-19: Lecții pentru libertatea mass-media în Republica Moldova"
- 40 "De la 15, la 45 de zile. Accesul la informație, „în carantină” în Moldova și în alte state," *Centrul de Investigații Jurnalistice*, 10 aprilie 2020, <http://media-azi.md/ro/stiri/de-la-15-la-45-de-zile-accesul-la-informa%C8%9Bie-%E2%80%9E%C3%AEn-carantin%C4%83%E2%80%9D-%C3%AEn-moldova-%C8%99i-%C3%AEn-alte-state-0>
- 41 Balan și Stegni, "Pandemia COVID-19: Lecții pentru libertatea mass-media în Republica Moldova," p. 2
- 42 *Ibid*, p. 2-4
- 43 Hotărârea Parlamentului nr. 55 din 17.03.2020 privind declararea stării de urgență, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120817&lang=ro
- 44 Jean Morange, "La liberté d'expression" (n.t. Libertatea de exprimare), Bruylant, Bruxelles, 2009, p. 185; Valentina Cuccia, "Libertà di Espressione e Identità Collettive (n.t. Libertatea de exprimare și identitatea colectivă), G. Giappichelli Editore, Torino, 2007, p. 89; Curtea Europeană a Drepturilor Omului, "Cazul Ekin Association v. Franța," <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59603>
- 45 "Coronavirus", Cancelaria de Stat, *Guvernul Republicii Moldova*, <https://cancelaria.gov.md/ro/apc/coronavirus>
- 46 Andrei Lutenco și Andrei Cebotari, "Restricții și amenzi în pandemie: de ce autoritățile au eșuat în comunicarea cu cetățenii", *Centrul de Politici și Reforme*, 5 mai 2020, <https://cpr.md/2020/05/05/restrictii-si-amenzi-in-pandemie-de-ce-autoritatile-au-esuat-in-comunicarea-cu-cetatenii/>
- 47 Portal care oferă cetățenilor acces ușor și unificat la date din diferite registre ținute de autoritățile publice și servicii electronice; <https://mcabinet.gov.md/ro>

DESPRE AUTOR

Radu Mîrza este expert în drept constituțional și drepturile omului. A făcut studii de licență și masterat în drept la Universitatea din Bologna și a obținut diploma de Doctor în dreptul european și internațional la Universitatea din Verona. Domeniile sale de interes includ consolidarea democratică în Europa de Est, mass-media și libertatea de exprimare, democrația electronică și drepturile digitale.



Seria de note analitice Justice First este un cadou al Guvernului Statelor Unite ale Americii, finanțată de Biroul Internațional de Asistență în Combaterea Traficului de Droguri și Aplicare a Legii al Departamentului de Stat al SUA în cadrul proiectului „Mobilizarea societății civile întru susținerea integrității în justiție în Republica Moldova” și implementată de către Freedom House. Opiniile, constatările și concluziile din această publicație aparțin autorilor și nu reflectă neapărat pe cele ale Guvernului SUA sau Freedom House.



Freedom House este o organizație nonprofit, nepartizantă, care susține schimbările democratice, monitorizează libertatea și promovează democrația și drepturile omului.

1850 M Street NW,
11th Floor
Washington,
DC 20036

www.freedomhouse.org
[@FreedomHouse](https://www.facebook.com/FreedomHouseDC)
202.296.5101
info@freedomhouse.org