

Opinie privind caracterul proporțional și legalitatea măsurilor întreprinse de Guvern pe perioada stării de urgență

EXPEDIATĂ PRIN E-MAIL ȘI COMUNICATĂ PUBLIC

Data: 30 martie 2020

Adresată: Domnului Ion Chicu, Prim-Ministru al Republicii Moldova, Președintele
Comisiei pentru Situații Excepționale, email: ion.chicu@gov.md
Ministerul Justiției, e-mail: secretariat@justice.gov.md
Comisia juridică, numiri și imunități a Parlamentului Republicii Moldova, e-
mail: cji@parlament.md

Prezentată de: Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM, www.crjm.org), persoane
de contact: Vladislav Gribincea (vladislav.gribincea@crjm.org)
Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE, www.ipre.md), persoane
de contact: Iulian Rusu (iulian.rusu@ipre.md)

Prezenta Opinie analizează modul în care au fost aplicate mecanismele de gestionare a stării de urgență instituite prin Hotărârea Parlamentului nr. [55/2020](#) din 17.03.2020 privind declararea stării de urgență și aplicate ulterior prin intermediul [dispozițiilor](#) Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova.

Opinia se va referi la aspectele legale stabilite prin intermediul actelor menționate mai sus, inclusiv și modificările operate la Legea nr. [212/2004](#) privind regimul stării de urgență, de asediu și de război prin intermediul Legii nr. [54/2020](#).

Rezumat

Prezenta opinie analizează derogările stabilite de Deciziile CSE de la normele generale din Codul Administrativ și Codul de Procedură Civilă ce țin de condițiile de contestare a deciziilor CSE, derogările de la normele Codului Contravențional în materia contravențiilor comise în contextul stării de urgență, derogările de la prevederile Codului Muncii ce țin de eliberarea din funcție a angajaților, derogările de la prevederile generale ce țin de profesiile juridice – notari, avocați și executori judecătorești ce țin de aplicarea sancțiunilor disciplinare, precum și derogările de la prevederile Codului Vamal și a legislației vamale în materie de importuri de loturi de medicamente în regiunile de est ale țării.

Constatări

Derogările prevăzute în Dispozițiile CSE sunt neproporționale și contrare prevederilor articolului 54 din Constituție. În special, derogările de la normele Codului Administrativ, Codului de Procedură Civilă, Codului Muncii și Codului Contravențional sunt contrare restricțiilor impuse de articolul 54 din Constituție și anume imposibilitatea restrângerii dreptului la acces liber la justiție (articolul 20 din Constituție). Imposibilitatea exercitării efective a unui remediu în fața curții este constatată în principal de termenii

reduși de contestare, stabilirea însăși de CSE a regulilor de contestare pentru propriile dispoziții, inexistența căii de apel/recurs pentru hotărârile care examinează contestațiile împotriva dispozițiilor CSE.

În același timp, derogările de la normele ce țin de exercitarea profesiilor de avocat, notar și executor judecătoresc în partea ce ține de aplicarea sancțiunilor disciplinare este în contradicție cu prevederile dispozițiilor anterioare și disproporțională cu măsurile care se urmăresc în contextul stării de urgență.

Derogările de la normele stabilite în legislația vamală afectează actorii implicați în domeniul farmaceutic și distorsionează piața produselor farmaceutice.

Recomandări

1. Normele procesuale ce țin de modul de contestare a dispozițiilor CSE pot fi incluse în cadrul normativ existent, mai ales că prin modificările aduse la Legea nr. 211/2004 Parlamentul și-a păstrat dreptul să modifice legi organice.
2. Excluderea excepțiilor pentru dreptul de a nu fi concediat în timpul concediului, dreptul de restabilire la locul de muncă și despăgubirea daunelor cauzate urmare a concedierii ilegale și stabilirea unui cerc restrâns de angajați, care sunt esențiali pentru a asigura aplicarea măsurilor de urgență, asupra cărora unele drepturi ce reies din Codul Muncii sunt restrânse. Dreptul de contestare nu poate fi limitat în nici un mod, pentru a se asigura corespunderea cu prevederile articolului 54 și 20 din Constituție.
3. Revizuirea prevederilor punctelor 22-40 din Dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 a CSE ce țin de derogările de la prevederile Codului Contravențional, cu indicarea unor termene suficiente pentru a permite contravenienților să-și formeze apărarea și să prezinte probele pertinente apărării (contestarea în termen de 3-5 zile, examinarea cauzei în termen de 3-5 zile), excluderea derogărilor ce țin de temeiurile de contestare și de recurs, cu aplicarea normelor existente ale Codului Contravențional.
4. Stabilirea în comun cu Camera Notarială, Uniunea Avocaților și Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești a unei liste de avocați, notari și executori judecătorești de serviciu care pot fi contactați în cazul situațiilor de urgență, cu păstrarea lucrului la distanță pentru ceilalți membri ai profesiilor date pe măsura posibilităților;
5. Dezvoltarea unui protocol cu reguli detaliate ce țin de specificul prestării serviciilor notariale, de avocatură și de executor judecătoresc în cazurile urgente. Principalele elemente ar trebui să includă:
 - a. Excluderea pe măsura posibilităților a documentelor pe suport de hârtie, inclusiv transmiterea înscrisurilor în format electronic cu aplicarea semnăturii electronice (inclusiv prin intermediul platformei MSign), dacă este necesar în scopuri de autentificare;
 - b. Identificarea și echiparea spațiilor izolate de comunicare cu clienții dacă serviciile notariale, de avocatură sau de executor judecătoresc nu pot fi prestate la distanță;
 - c. Tratarea suprafețelor și a documentelor pe suport de hârtie cu lampă cu lumină ultravioletă;
 - d. Achitarea obligatorie a serviciilor prin intermediul plăților electronice oferite de băncile comerciale (p2p, internet banking) sau deschiderea opțiunii de utilizare a MPay pentru operatorii privați.
6. Abandonarea derogărilor de la prevederile legislației vamele ce ține de importul de medicamente pentru regiunea transnistreană.

1. Cadrul de reglementare în domeniul supravegherii sănătății publice

Legea nr. [10/2009](#) privind supravegherea de stat a sănătății publice prevede, printre altele, instrumente de gestionare a stărilor de urgență de sănătate publică, prin intermediul Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică (în continuare CNESP). Guvernul este competent să creeze CNESP, să aprobe [Regulamentul de activitate](#) și să adopte acte adiționale, necesare pentru

implementarea Legii nr. 10/2009. Printre acestea se numără și Hotărârea Guvernului nr. [1431/2016](#) pentru aprobarea Regulamentului privind sistemul de alertă precoce și răspuns rapid pentru prevenirea, controlul bolilor transmisibile și evenimentelor de sănătate publică. Printre instrumentele disponibile în baza Regulamentului sunt și instituirea a trei nivele de alertă – cod galben (pericol posibil), cod portocaliu (pericol potențial) și cod roșu – pericol confirmat.

CNESP a emis [prima sa Hotărâre](#) în contextul stării sănătății publice legate de COVID-19 la data de 2 februarie 2020, unde s-au constatat stările de lucruri cu privire la infecție și s-au stabilit cerințe adiționale legate de monitorizarea situației, luarea măsurilor de verificare a călătorilor și suplینirea stocurilor de echipament și consumabile. În context, primul caz de infectare cu COVID-19, înregistrat în Italia, stat membru al UE unde se află sau călătoresc un număr considerabil de cetățeni ai Republicii Moldova, s-a confirmat la data de 31 ianuarie 2020.

2. Cadrul de reglementare al stării de urgență

Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război stabilește că în cazul apariției unor situații excepționale, inclusiv de ordin biologic-social, Parlamentul poate institui stare de urgență prin intermediul unei Hotărâri unde sunt stabilite motivele care au stat la baza instituirii stării, teritoriul care este acoperit de starea declarată, termenul, măsurile urgente, organele competente.

Prin intermediul Legii nr. 54/2020 Parlamentul a operat în aceeași zi cu aprobarea Hotărârii nr. 55/2020 privind declararea stării de urgență modificări la Legea nr. 212/2004, inclusiv cu includerea în mai multe articole (art. 20, 22, 24, 25) a unei prevederi generale pentru competențele Comisiei pentru Situații Excepționale (în continuare CSE), Ministrului Afacerilor Interne și Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale – „**exercitarea altor atribuții necesare**”. În același timp, prin Legea nr. 54/2020 Parlamentul a exclus restricțiile ce țin de „adoptarea, modificarea sau abrogarea legilor organice și a legislației electorale” în perioada stării de urgență, de asediu sau de război.

Astfel, CSE, Ministerul Afacerilor Interne și Serviciul Protecției Civile și Situațiilor Excepționale a obținut o listă ne-exhaustivă de atribuții, fără a fi stabilit un mecanism de evaluare a proporționalității măsurilor ce sunt luate.

În același timp, Parlamentul poate modifica legile organice și ordinare, inclusiv cele ce țin de domeniul electoral.

3. Restrângerea unor drepturi și libertăți

Legea nr. 212/2004 face referire și la prevederile articolului 54 din Constituție, stabilind că restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților prevăzute de Constituție poate avea loc în funcție de gravitatea situației și în conformitate cu cerințele Constituționale.

La rândul său, articolul 54 din Constituție stabilește trei cerințe esențiale cu privire la restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților:

- a) Urmează a fi prevăzute în legi organice, iar modul lor de exercitare urmează să corespundă normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare pentru a proteja securitatea națională, ordinea publică, restabilirea legalității și curmarea în masă a infracțiunilor sau a tulburărilor;
- b) Nu se poate aplica față de drepturile și libertățile stabilite în articolele 20-24 din Constituție, și anume – accesul liber la justiție (art. 20), prezumția nevinovăției (art. 21), neretroactivitatea

legii (art. 22), dreptul fiecărui de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle (art. 23) și dreptul la viață, la integritate fizică și psihică (art. 24).

- c) Restrângerea drepturilor trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.

Astfel, Constituția Republicii Moldova impune cerința de proporționalitate a măsurilor aplicate și limitează restrângerea drepturilor și libertăților esențiale precum accesul la justiție, prezumția nevinovăției, dreptul la viață și la integritate fizică și psihică, neretroactivitatea legii.

4. Competențele CSE în baza Legii nr. 212/2004

Articolul 22 din Legea nr. 212/2004 stabilește că CSE poate întreprinde următoarele acțiuni:

- a) emite dispoziții privind aplicarea măsurilor de protecție a populației și bunurilor, de localizare și lichidare a consecințelor situațiilor excepționale, de apărare a statului de drept și de menținere sau restabilire a stării de legalitate;
- b) controlează activitatea comisiilor pentru situații excepționale ale autorităților administrației publice locale și analizează modul de desfășurare a operațiunilor de salvare și de intervenție, adoptă măsuri pentru asigurarea oportună a acestor comisii cu forțele și mijloacele necesare;
- c) exercită dreptul exclusiv de a interzice desfășurarea adunărilor, manifestațiilor publice și a altor acțiuni de masă;
- d) coordonează activitatea mijloacelor de informare în masă privind informarea populației despre cauzele și proporțiile situației excepționale, despre măsurile întreprinse de Guvern pentru prevenirea pericolului, lichidarea urmărilor acestei situații și protecția populației, precum și privind familiarizarea populației cu regulile de comportare în timpul situației excepționale;
- e) dispune, în caz de necesitate, sistarea temporară a livrării gazelor, energiei electrice și apei potabile;
- f) limitează sau interzice comercializarea băuturilor alcoolice;
- g) stabilește procedura de numire în funcție și de destituire a conducătorilor agenților economici și ai instituțiilor publice, cazurile când este permisă demisia lucrătorilor;
- h) stabilește regimul special de folosire a spațiului aerian;
- i) exercită alte atribuții necesare.

Astfel, pentru cazul unei situații excepționale, precum cea instituită de Parlament la 17.03.2020, CSE dispune de competențe care ar putea restricționa unele drepturi și libertăți ale cetățenilor, inclusiv cele ce țin de: libertatea circulației și libertatea întrunirilor, precum și aspecte organizatorice ce țin de modul de gestionare a situației excepționale, inclusiv gestionarea spațiului aerian, comerțul cu bunuri și modul de numire și destituire a conducătorilor de instituții publice și agenți economici, inclusiv când sunt permise demisiile lucrătorilor.

Norma juridică care a fost instituită suplimentar în baza Legii nr. 54/2020 prin care CSE „exercită alte atribuții necesare” este la fel ca și normele care stabilesc competențe specifice pentru CSE, este supusă celor trei cerințe impuse de articolul 54 din Constituție, inclusiv cerința de proporționalitate.

5. Dispozițiile emise de CSE din 17 martie 2020 până în data de 28 martie 2020

De la momentul instituirii stării de urgență, CSE a emis 8 dispoziții: [nr. 1 din 18 martie 2020](#), [nr. 2 din 20 martie 2020](#), [nr. 3 din 23 martie 2020](#), [nr. 4 din 24 martie 2020](#), [nr. 5 din 25 martie 2020](#), [nr. 6 din 26 martie 2020](#), [nr. 7 din 27 martie 2020](#) și [nr. 8 din 28 martie 2020](#).

Dispozițiile emise de CSE includ prevederi care reflectă domeniile specifice de intervenție, precum este stabilit în art. 22 din Legea nr. 212/2004. După o analiză generală a dispozițiilor se pot identifica o serie de lacune, care de altfel sunt dictate parțial și de urgența acțiunilor. Cu toate acestea, lipsesc elementele esențiale stabilite de articolul 54 din Constituție, și anume caracterul proporțional și justificarea acțiunilor întreprinse. Mai mult, unele prevederi sunt la limita legalității, întrucât nu întrunesc cerințele prevăzute de articolul 54 alin. (2) și (3) din Constituție cu privire la justificare și domeniul de restrângere a drepturilor și libertăților.

5.1. Stabilirea condițiilor de contestare a Dispozițiilor CSE

În baza Dispoziției nr. 4/2020 a CSE, punctele 4-11 stabilește norme procesuale legate de modul de contestare a dispozițiilor CSE. *Astfel, subiectul actele căroră pot fi contestate stabilește însuși procedurile de contestare.* Reglementările stabilesc un termen de 24 ore de contestare de la momentul publicării pe situl Guvernului, nu este posibil de suspendat acțiunea dispoziției contestate nici prin contestare și nici prin vreo acțiune de asigurare a judecătorului. Contestarea se examinează de Curtea de Apel Chișinău iar contestația se examinează în cel mult 72 ore. Hotărârea Curții de Apel Chișinău este irevocabilă din momentul pronunțării, adică nu mai poate fi contestată.

Astfel, normele menționate supra de fapt sunt reguli procesuale stabilite pentru cazul examinării dispozițiilor emise de CSE, care nu au fost adoptate de Parlament, ci în baza unei decizii a CSE, care ar trebui să fie subiectul unei verificări judiciare în condițiile generale stabilite de Codul Administrativ. În schimb, CSE aprobă propriile reguli de contestare, care au fost publicate pe data de 24 martie 2020, iar termen de contestare, după prevederile din dispoziția nr. 4, este de doar 24 ore. Pe de altă parte, nu este clar de ce CSE a introdus o procedura specială de contestare a actelor proprii, cu termene foarte restrânse și cu instanțe speciale care vor examina contestațiile, în condițiile în care actele CSE sunt de executare imediată.

Cel puțin două din cele 3 cerințe stabilite în articolul 54 din Constituție au fost încălcate. Astfel, normele prevăzute în punctele 4-11 din Dispoziția CSE nr. 4 din 24 martie 2020 nu respectă limitările care țin de dreptul la accesul liber la justiție. În realitate CSE a exclus termenii rezonabili disponibili pentru cetățeni să conteste Dispozițiile CSE. Mai mult, nu există nici o cale de atac împotriva hotărârilor Curții de Apel Chișinău. Între timp, Decizia nr. 4 din CES, în parte procedurii de contestare, a fost atacată în instanță, iar la 27 martie 2020 Curtea de Apel Chișinău a [respins acțiunea](#), considerând că acțiunile sunt proporționale.

Prin urmare, normele prevăzute din punctele 4-11 din Dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 încălcă principiile unanim recunoscute la nivel internațional ce țin de dreptul la un proces echitabil, sau după cum aceasta este formulat în articolul 20 din Constituție – dreptul la un remediu efectiv.

Dat fiind limitările pe care le impune Codul Jurisdicției Constituționale, dispozițiile CSE nu sunt subiectul unui control al constituționalității și pot fi aplicate doar în contextul prevederilor existente, care, după cum am menționat mai sus, prevăd, în urma modificărilor operate de Legea nr. 54/2020 și exercitarea altor atribuții necesare pentru CSE.

Impunerea unor astfel de restricții pentru drepturile fundamentale ce nu pot fi restricționate de principiu în virtutea prevederilor articolului 54 alin. (2) din Constituție, pe lângă faptul că sunt justificate, nu sunt nici proporționale cu scopul pe care îl urmăresc, întrucât conform datelor oficiale prezentate de CSE, la data de 29 martie 2020 se înregistrau 263 cazuri confirmate de infectare cu COVID-19, 110 cazuri suspecte și 2 decese. Dispoziția CSE nu a specificat în nici un mod de ce a fost nevoie de restrâns atât de drastic termenii de examinare a contestațiilor contra dispozițiilor CSE

și care au fost raționamentele stabilirii unor reguli de procedură care în esență restrâng dreptul la un remediu efectiv.

Concluzie

Prevederile punctele 4-11 din Dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 a CSE sunt în contradicție cu prevederile articolului 54 din Constituție și a Legii nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, întrucât restricționează drepturile fundamentale care nu pot fi restrânse și nu sunt proporționale cu situația de fapt.

Recomandare

Normele procesuale ce țin de modul de contestare a dispozițiilor CSE pot fi incluse în cadrul normativ existent, mai ales că prin modificările aduse la Legea nr. 211/2004 Parlamentul și-a păstrat dreptul să modifice legi organice.

5.2. Aplicarea derogărilor de la prevederile Codului Muncii

CSE și-a asumat prin intermediul Deciziei nr. 4 din 24 martie 2020 funcția de derogare de la prevederile Codului Muncii, în speță cele ce țin de:

- a) Excepțiile ce țin de concedierea de la locul de muncă pe timp de concediu – Articolul 86 alin. (2) din Codul Muncii
- b) Imposibilitatea concedierii fără acordul organului sindical – Articolul 87 din Codul Muncii
- c) Restabilirea la locul de muncă – articolul 88 din Codul Muncii și
- d) Răspunderea angajatorului pentru transferul sau eliberarea nelegitimă de la locul de muncă.

Mai mult, pe lângă prevederile specifice care nu mai sunt aplicabile, punctul 3 din Dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 mai exclude și orice alte „condiții, restricții și reguli de eliberare din funcție”, astfel nefiind aplicabile pe perioada stării de urgență. Normele stabilite în punctul 3 din Dispoziție exclud de fapt orice restricții pentru concediere, fără vreo răspundere din partea angajatorului pentru concediere ilegală sau pentru prejudicii aduse în urma acesteia.

Ca și în cazul aplicării normelor procesuale speciale pentru contestarea dispozițiilor, și această prevedere nu este conformă prevederilor articolului 54 din Constituție, întrucât exclude orice remediu efectiv pentru relațiile de muncă, prevăzut de articolul 20 din Constituție și de la care nu sunt posibile derogări, și este vădit disproporțională stării actuale. Normele punctului 3 din Dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 de fapt exclud orice stabilite în relațiile de muncă pe întreg teritoriul Republicii Moldova și oferă latitudine politicului să intervină pe lângă orice angajat din orice autoritate administrativă, instituție publică, întreprindere de stat sau municipală, sau întreprindere cu capital majoritar de stat pentru a fi eliberat din funcție fără nici o răspundere ulterioară pentru eliberare din funcție ilegală sau pentru plata despăgubirilor.

Concluzie

Derogările de la normele Codului Muncii care asigură stabilitate și previzibilitate pentru angajații din sectorul public sau sectorul privat cu capital majoritar de stat sunt un instrument de influență și intimidare a angajaților, care poate fi abuzat cu ușurință și fără vreo consecință juridică pentru astfel de acțiuni.

Recomandare

Excluderea excepțiilor pentru dreptul de a nu fi concediat în timpul concediului, dreptul de restabilire la locul de muncă și despăgubirea daunelor cauzate urmare a concedierii ilegale și stabilirea unui

cerc restrâns de angajați, care sunt esențiali pentru a asigura aplicarea măsurilor de urgență, asupra cărora unele drepturi ce reies din Codul Muncii sunt restrânse. Dreptul de contestare nu poate fi limitat în nici un mod, pentru a se asigura corespunderea cu prevederile articolului 54 și 20 din Constituție.

5.3. Aplicarea derogărilor în domeniul dreptului contravențional

Punctele 22-40 din Dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 a CSE stabilesc reguli noi procesuale ce țin de examinarea contestațiilor contra sancțiunilor aplicate față de contravenienți pe cauze contravenționale urgente în virtutea stării de urgență sau pe cazuri de încălcare a prevederilor dispozițiilor CSE.

Astfel, termenul de depunere a contestației și recursul la hotărârea instanței de fond este de 24 ore de la aplicarea sancțiunii, respectiv, emiterea hotărârii. Nu este posibilă repunerea în termen, temeiurile de aplicare a contestației și recursului sunt diferite decât cele prevăzute de Codul Contravențional, examinarea contestației are loc în termen de 48 ore de la momentul când cauza a intrat în instanța de judecată. Doar în cazuri motivate, termenul poate fi prelungit cu încă 24 ore. Similar contestării dispozițiilor CSE, termenii sunt reduși semnificativ, fără vreo posibilitate de repunere în termen, iar contravenienții ar putea să nu-și exercite efectiv dreptul la apărare în astfel de termeni reduși.

Această măsură nu poate fi justificată convingător. Aplicarea sancțiunii contravenționale sub formă de amendă pe timp de criză nu poate justifica în niciun fel reducerea termenului de contestate a sancționării sau a termenului de examinare a contestației. Pe de altă parte, termenii reduși de 48 ore de examinare a contestației în instanța de fond și de recurs este în mod clar insuficient pentru ca apărarea să-și poată pregăti probele, inclusiv în cazul aplicării sancțiunilor prevăzute de articolul 76¹ din Codul Contravențional, introdusă recent prin [Legea nr. 52/2020](#). Mărimea sancțiunilor pentru cazul contravențiilor prevăzute de articolul 76¹ din Codul Contravențional este de la 22500 la 25000 MDL pentru prezentarea datelor false în fișa epidemiologică sau refuzul prezentării datelor, și de la 22500 la 25000 MDL pentru persoane fizice și de la 50000 la 75000 MDL pentru persoane juridice pentru nerespectarea normelor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică.

Concluzie

Similar derogărilor de la normele Codului de Procedură Civilă și Codului Administrativ ce țin de modul de contestare a dispozițiilor CSE, suntem în situația unor restrângeri ale drepturilor constituționale ce nu sunt admise de prevederile articolului 54 din Constituție, în speță a prevederilor articolului 20 din Constituție – dreptul la un remediu efectiv.

Recomandare

Revizuirea prevederilor punctelor 22-40 din Dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 a CSE ce țin de derogările de la prevederile Codului Contravențional, cu indicarea unor termene suficiente pentru a permite contravenienților să-și formeze apărarea și să prezinte probele pertinente apărării (contestarea în termen de 3-5 zile, examinarea cauzei în termen de 3-5 zile), excluderea derogărilor ce țin de temeiurile de contestare și de recurs, cu aplicarea normelor existente ale Codului Contravențional.

5.4. Aplicarea derogărilor de la prevederile reglementărilor profesiilor juridice – avocați, notari, executori judecătorești

Prin intermediul punctul 2 al Dispoziției nr. 2 din 20 martie 2020 a CSE, serviciile notariale au fost menționate ca fiind prestate doar la solicitare din partea băncilor comerciale și în legătură cu înregistrarea în registrul garanțiilor reale imobiliare și autentificarea contractelor de ipotecă, necesare domeniului agricol pentru a accesa creditele pentru această perioadă a anului.

Ulterior, prin intermediul punctul 19 din Dispoziția nr. 6 din 26 martie 2020, s-a stabilit că în caz de neasigurare a continuității activității de către avocați, notari și executori judecătorești, acestea vor fi tratate ca abatere disciplinară și sancționate cu excluderea din profesie.

Justificarea care a stat la baza instituirii stării de urgență și a măsurilor aplicate de CSE dar și de CNESP, țin de caracterul contagios al COVID-19 și de necesitatea restricționării circulației pe cât de mult posibil pentru a nu permite răspândirea virusului.

Cu toate acestea, contrar măsurilor generale solicitate de la populație, inclusiv izolarea la domiciliu, deplasarea doar în scopuri strict necesare de procurare de produse alimentare, farmaceutice și deplasarea la serviciu pentru angajații care asigură implementarea măsurilor de urgență, în realitate, prin intermediul punctului 19 din Dispoziția nr. 6 din 26 martie 2020 a CSE, avocații, notarii și executorii judecătorești sunt forțați să iasă la locurile de muncă. Formularea vagă de asigurare a măsurilor sanitar-epidemiologice în asigurarea continuității de fapt nu contribuie la realizarea măsurilor prescrise de dispozițiile anterioare ale CSE și ale CNESP pentru cazul notarilor, avocaților și executorilor judecătorești.

Pe de altă parte, prin intermediul aceluiași dispoziții ale CSE și ale CNESP, activitatea instanțelor judecătorești a fost redusă doar la cauzele urgente, nefiind necesară participarea în ședințe de judecată a avocaților, decât pe aceste cauze. Similar, activitatea notarilor este mai puțin intensă datorită reducerii numărului și intensității serviciilor care sunt prestate de entitățile care ar putea solicita acte notariale. Spre exemplu, ASP prestează un număr redus de servicii.

O stare similară de lucruri se atestă și față de executorii judecătorești, activitatea cărora se reduce semnificativ în virtutea restricțiilor stabilite de dispozițiile CSE, în special anexa la Dispoziția nr. 1 din 18 martie 2020.

Astfel, impunerea continuității activității de către notari, avocați și executori judecătorești și stabilirea sancțiunii de excludere din profesie este disproporționată și în contradicție cu măsurile impuse pentru a reduce răspândirea virusului COVID-19.

Concluzie

Derogările aplicate față de avocați, notari și executori judecătorești, inclusiv ce țin de aplicarea sancțiunilor disciplinare de excludere din profesie sunt disproporționate și inconsistente cu alte măsuri impuse de CSE și CNESP. Mai mult, datorită naturii vagi a cerinței de continuitate a activității, precum și a competenței MJ de a aplica sancțiunile disciplinare, există riscuri de aplicare pârținoare și netransparentă a măsurilor respective.

Recomandări

1. Stabilirea în comun cu Camera Notarială, Uniunea Avocaților și Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești a unei liste de avocați, notari și executori judecătorești de serviciu care pot fi contactați în cazul situațiilor de urgență, cu păstrarea lucrului la distanță pentru ceilalți membri ai profesiilor date pe măsura posibilităților;

2. Dezvoltarea unui protocol cu reguli detaliate ce țin de specificul prestării serviciilor notariale, de avocatură și de executor judecătoresc în cazurile urgente. Principalele elemente ar trebui să includă:
 - a. Excluderea pe măsura posibilităților a documentelor pe suport de hârtie, inclusiv transmiterea înscrisurilor în format electronic cu aplicarea semnăturii electronice (inclusiv prin intermediul platformei MSign), dacă este necesar în scopuri de autentificare;
 - b. Identificarea și echiparea spațiilor izolate de comunicare cu clienții dacă serviciile notariale, de avocatură sau de executor judecătoresc nu pot fi prestate la distanță;
 - c. Tratarea suprafețelor și a documentelor pe suport de hârtie cu lampă cu lumină ultravioletă;
 - d. Achitarea obligatorie a serviciilor prin intermediul plăților electronice oferite de băncile comerciale (p2p, internet banking) sau deschiderea opțiunii de utilizare a *MPay* pentru operatorii privați.

5.5. Aplicarea derogărilor de la prevederile Codului Vamal

Punctul 41 al Dispoziției nr. 4 din 24 martie 2020 permite pe durata stării de urgență agenților economici activi în raioanele de est ale Republicii Moldova să efectueze procedurile de vămuire a mărfurilor la posturile vamale fără perceperea drepturilor de import sau export și a plății pentru poluarea mediului, fără aplicarea măsurilor de politică economică pentru loturile de medicamente cu condiția rămânerii acestora pe teritoriul regiunii transnistrene, în baza și limita avizului Agenției Medicamentului.

Prin această prevedere se oferă de fapt importul de medicamente fără a fi percepute drepturile de import, unica limitare fiind cantitățile stabilite de Agenția Medicamentului.

Mai mult, datorită caracterului nesoluționat la diferendului, Guvernul nu are cum să asigure că medicamentele vor rămâne pe teritoriul transnistrean pe perioada stării de urgență. În schimb, această derogare de la normele Codului Vamal oferă o posibilitate de import de marfă care ulterior să fie comercializată în farmaciile din teritoriile controlate. Nu sunt clare nici raționamentele derogărilor de la prevederile Codului Vamal și a legislației vamale la general pentru loturile de medicamente. În realitate se formează o diferență de tratament pentru loturile de medicamente care se comercializează în regiunile de est comparativ cu restul țării.

În schimb, aceste norme aplicate pe timp de stare de urgență pot fi utilizate pentru neplata drepturilor de import, ceea ce va afecta și mai mult stabilitatea bugetară și asigurarea cu resurse suficiente pe timp de stare de urgență.

Concluzie

Derogările permise pentru importul fără achitarea drepturilor vamale pentru loturile de medicamente destinate regiunii de est a țării sunt disproporționale cu scopul urmărit și servesc drept mijloc de evaziune, precum și sursă de concurență neloială pentru rețelele de farmacii care comercializează cu amănuntul medicamente în restul țării.

Recomandare

Abandonarea derogărilor de la prevederile legislației vamale ce ține de importul de medicamente pentru regiunea transnistreană.

Opinia este elaborată de către:

Iulian Rusu, Director-Executiv Adjunct, IPRE. Email: iulian.rusu@ipre.md

Vladislav Gribincea, Director, CRJM, E-mail: vladislav.gribincea@crjm.org

Despre Organizații:



Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM) este o organizație necomercială care contribuie la consolidarea democrației și a statului de drept în Republica Moldova, cu accent pe justiție și drepturile omului. CRJM este un centru analitic (eng.: think-tank) independent și apolitic cu o experiență bogată în: analiza activității și reformarea sistemului justiției; raportare cu privire la drepturile omului; reprezentare strategică la Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO); domeniul asigurării egalității și nediscriminării; promovarea reformelor pentru un mediu favorabil pentru organizațiile societății civile.

Misiunea CRJM este promovarea justiției independente, eficiență și responsabilă, respectarea drepturilor omului, un mediu prielnic pentru societatea civilă și democrație. În aceste domenii identificăm problemele cu impact sistemic, le aducem pe agenda publică, propunem soluții, reacționăm la abuzuri și mobilizăm parteneri pentru schimbări în bine.

Date de contact:

Adresa: MD-2001, str. A. Șciusev nr. 33
mun. Chișinău, Republica Moldova

Tel.: +373 22 843 601

E-mail: E-mail: contact@crjm.org

Web: www.crjm.org

Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE) a fost înființat în martie 2015 în calitate de centru de analiză și cercetare (eng.: think-tank) independent, non-profit și apolitic. Este creat de o echipă de experți naționali și internaționali, foști oficiali guvernamentali și diplomați de carieră.

IPRE este membru al Platformei Naționale a Forumului Societății Civile a Parteneriatului Estic (www.eap-csf.eu), co-inițiator al Forumului Parteneriatului Estic al Centrelor de Cercetare (EaP Think-Tank Forum) lansat în anul 2017 la Chișinău.

Misiunea IPRE este de a accelera integrarea europeană a Republicii Moldova prin promovarea reformelor sistemice, sporirea democrației participative și consolidarea rolului cetățenilor în procesele decizionale la nivel național și local.

Adresa: str. București 90, of. 20
mun. Chișinău, MD-2001
Republica Moldova

Tel.: + 373 22 788 989

E-mail: info@ipre.md

Web: www.ipre.md

Note de limitare a responsabilității: Această opinie a fost pregătită în cadrul proiectului „Suport pentru elaborarea și implementarea politicilor în domeniul justiției în Republica Moldova”, implementat de IPRE în parteneriat cu CRJM, cu sprijinul financiar al Uniunii Europene. Conținutul documentului este responsabilitatea exclusivă a autorilor și nu reflectă neapărat viziunea Uniunii Europene.



Proiect susținut de Uniunea Europeană