



Strasbourg, 9 aprilie 2020

CDL-PI(2020)003
disponibil în engleză

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRATIE PRIN DREPT
(COMISIA DE LA VENEȚIA)

COMPILAȚIE ¹

**A OPINIILOR ȘI RAPOARTELOR
COMISIEI DE LA VENEȚIA**

PRIVIND STAREA DE URGENȚĂ

¹ *Unofficial translation from English*

CUPRINS

| | |
|--|----|
| INTRODUCERE | 3 |
| I. PUNCTE DE REFERINȚĂ | 3 |
| II. Declararea stării de urgență: definiție și cerințe de fond..... | 5 |
| III. Derogări de la obligațiile privind drepturile omului | 10 |
| IV. Încălcarea constituției în cazul stării de urgență..... | 11 |
| V. Declararea stării de urgență: competențe | 13 |
| VI. Supravegherea declarării și prelungirii stării de urgență | 13 |
| a. Supravegherea parlamentară..... | 14 |
| b. Controlul judiciar | 18 |
| VII. Durata stării de urgență | 20 |
| VIII. Durata măsurilor pentru situații de urgență | 21 |
| IX. Aplicabilitatea măsurilor pentru situații de urgență | 22 |
| a. Principiile necesității și proporționalității | 22 |
| b. Efecte permanente..... | 23 |
| c. Aspecte specifice..... | 23 |
| d. Interpretare..... | 23 |
| e. Amendamentul constituțional..... | 24 |
| f. Prerogativele entităților autonome locale | 24 |
| g. Tribunalele militare, autoritățile militare și forțele armate | 25 |
| X. Alegerile în timpul stării de urgență..... | 26 |
| a. Generalități | 26 |
| b. Referendumuri constituționale | 27 |
| c. Alegerile prezidențiale extraordinare în timpul situațiilor de urgență și al legii marțiale | 27 |
| d. Amânarea alegerilor..... | 28 |
| e. Amendamentele la legislația electorală..... | 29 |
| XI. Dizolvarea parlamentului | 30 |
| XII. Activitățile partidelor politice | 31 |
| XIII. Documente de referință | 32 |

N.B.Traducerea a fost efectuată cu susținerea Programului Consiliului Europei "Promovarea unui sistem de justiție penală bazat pe respectarea drepturilor omului în Republica Moldova" finanțat de Guvernul Norvegiei.

1. INTRODUCERE

Prezentul document reprezintă o compilație de extrase preluate din rapoartele/studiile adoptate de Comisia de la Veneția privind prerogativele de urgență și starea de urgență, și din opiniile statelor privind prevederile constituționale relevante și/sau legile (proiectele de legi) pentru starea de urgență.

Prezenta compilație poate servi drept sursă de referință pentru legiuitorii constituționali și legislativi, precum și pentru membrii Comisiei de la Veneția care sunt solicitați să elaboreze comentarii și opinii privind legislația referitoare la aceste aspecte. Atunci când faceți referință la elementele din prezenta compilație, vă rugăm să citați documentul original, și nu compilația în sine.

Prezenta compilație este structurată în mod tematic, pentru a facilita accesul la direcțiile generale adoptate de Comisia de la Veneția cu privire la diverse aspecte din acest domeniu. Cu toate acestea, ea nu trebuie să împiedice membrii Comisiei de la Veneția să introducă puncte noi de vedere sau devieri de la cele anterioare, pe baza unei motivări justificate. Prezenta compilație trebuie considerată doar un cadru de referință.

Cititorul trebuie să cunoască faptul că majoritatea opiniilor din extrasele citate în compilație se referă la țări individuale și iau în considerație situațiile specifice ale acestora. Astfel, citatele nu sunt neapărat aplicabile și în alte state. Acest lucru nu înseamnă că recomandările incluse în opiniile citate nu pot avea relevanță și pentru alte sisteme.

Rapoartele și studiile Comisiei de la Veneția citate în compilația dată urmăresc să prezinte standardele generale pentru toate statele membre și statele observatoare ale Comisiei de la Veneția. Astfel, recomandările incluse în rapoarte și studii vor avea o aplicabilitate mai generală, deși specificitatea situațiilor naționale/locale reprezintă un factor important și trebuie luate în calcul în mod corespunzător.

Fiecare citat din compilație are o referință care indică locul exact în opinia sau raportul/studiul respectiv (numărul alineatului, numărul paginii pentru opiniile mai vechi), permițând cititorului să identifice raportul / studiul din care a fost preluat. În vederea scurtării textului, majoritatea referințelor suplimentare și a notelor de subsol sunt omise din textul citatelor, fiind redat doar textul esențial al alineatului respectiv.

Această compilație nu este un document static și va fi actualizat periodic cu extrase din noile opinii care urmează a fi emise de Comisia de la Veneția. Secretariatul va fi recunoscător pentru sugestiile de îmbunătățire a prezentei compilații (venice@coe.int)

I. PUNCTE DE REFERINȚĂ

Principiul legalității –

6. Excepții în situații de urgență

Excepțiile în situații de urgență sunt prevăzute în lege?

- i. Există prevederi naționale specifice aplicabile situațiilor de urgență (război sau alt pericol public ce amenință existența națiunii)? În aceste situații, sunt posibile derogări de la drepturile omului în baza legislației naționale? Care sunt circumstanțele și criteriile necesare pentru a declanșa o excepție?
- ii. Legislația națională interzice derogări de la anumite drepturi chiar și în situații de urgență? Derogările sunt proporționale, respectiv limitate la măsura strict necesară pentru exigențele situației, din punct de vedere al duratei, circumstanțelor și aplicabilității?
- iii. Posibilitatea executivului de a stabili derogări de la separarea normală a puterilor

în stat este, de asemenea, limitată din punct de vedere al duratei, circumstanțelor și aplicabilității?

- iv. Care este procedura pentru stabilirea unei situații de urgență? Există un control parlamentar și judiciar asupra existenței și duratei unei situații de urgență, și aplicabilității derogărilor bazate pe aceasta?

[...] 51. Securitatea statului și a instituțiilor sale democratice, securitatea funcționarilor și a populației sale reprezintă interese publice și private vitale care merită protejate și care pot conduce la o derogare provizorie de la anumite drepturi ale omului și la o separare extraordinară a puterilor în stat. Cu toate acestea, prerogativele oferite de situațiile de urgență au fost folosite abuziv de guvernele autoritare pentru a păstra puterea, pentru a reduce opoziția la tăcere și pentru a restricționa drepturile omului în general. Astfel, este esențială limitarea strictă a duratei, circumstanțelor și aplicabilității acestor prerogative. Securitatea statului și siguranța publică pot fi asigurate în mod eficient doar în cadrul unei democrații care respectă cu strictețe principiile statului de drept. Pentru acest lucru este necesar controlul parlamentar și judiciar asupra existenței și duratei unei situații de urgență declarate, în scopul evitării abuzurilor.

52. Prevederile relevante ale Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP) din cadrul Convenției Europene a Drepturilor Omului (CEDO) și al Convenției Americane a Drepturilor Omului (CADO) sunt similare. Acestea prevăd posibilitatea derogărilor (comparativ cu simpla limitare a drepturilor garantate) doar în circumstanțe deosebit de excepționale. Nu sunt posibile derogări de la „așa-numitele drepturi absolute: dreptul la viață, interzicerea torturii și altor tratamente sau pedepse inumane sau degradante, a sclaviei și a principiului *nullum crimen, nulla poena*” printre altele. Punctul II.A.6.i prezintă pe scurt cerințele acestor tratate.

Lista criteriilor statului de drept, [CDL-AD\(2016\)007](#)

Următoarele precizări sugerează standarde juridice concrete pentru starea de urgență:

- a. Situațiile de urgență care pot conduce la declararea stării de urgență trebuie să fie definite și delimitate în mod clar de constituție. Cu alte cuvinte, trebuie definită în mod clar existența unui pericol real și iminent. Condiția de mai sus este prevăzută în cele trei tratate principale cu privire la drepturile omului (CEDO, PIDCP, CADO) drept „amenințare excepțională”. Conform principiului amenințării excepționale, derogarea de la normele drepturilor omului în situații de urgență este legitimă doar în cazul „războiului sau altor pericole publice ce amenință existența națiunii”.
- b. Starea de urgență de fapt trebuie evitată, și trebuie declarate oficial reglementările de urgență. Condiția corespunzătoare din cele trei tratate principale privind drepturile omului este cerința de notificare, prin care alte state părți trebuie informate cu privire la prevederile derogate și la motivarea acestora.
- c. Constituția trebuie să stabilească în mod clar drepturile care pot fi suspendate și drepturile care nu pot fi derogate, și care trebuie respectate în toate circumstanțele. Listele de drepturi care nu pot fi derogate din cele trei tratate principale privind drepturile omului (CEDO, PIDCP, CADO) conțin patru drepturi: dreptul la viață, dreptul de a fi protejat împotriva torturii și altor tratamente sau pedepse inumane sau degradante, dreptul de a fi protejat împotriva sclaviei sau servituții, și principiul ne-retroactivității legilor penale. Aceste drepturi inderogabile, care reprezintă „nucleul ireductibil” al drepturilor omului, trebuie definite și aprobate în mod clar în constituție. De asemenea, ar fi importantă includerea unor garanții minime împotriva detenției arbitrare și a altor garanții care protejează dreptul la un proces echitabil; adițional, trebuie permis apelul în instanță împotriva faptelor și acțiunilor autorităților de decizie pentru situații de urgență. Drepturile și garanțiile descrise mai sus trebuie acordate

tuturor persoanelor, fără discriminare.

- d. Măsurile pentru situații de urgență și derogările de la drepturile și libertățile fundamentale trebuie să fie proporționale cu gravitatea pericolului. Cu alte cuvinte, derogările, restricțiile și suspendările sunt acceptabile doar în caz de război sau alte pericole publice ce amenință existența națiunii; în plus, aceste măsuri trebuie să fie proporționale cu situația de urgență. Principiul proporționalității include, de asemenea, ceea ce CADO a denumit „principiul provizoratului” care înseamnă că măsurile pentru situații de urgență nu pot avea o durată mai lungă decât situația de urgență propriu-zisă, iar limitările introduse trebuie aplicate doar în zonele geografice afectate de situația de urgență. Pe de altă parte, multe dintre măsurile întreprinse în baza reglementărilor de urgență nu implică derogări de la standardele privind drepturile omului. Acest lucru este valabil, în special, pentru măsurile luate în situații de urgență de nivel mai redus. Adesea, aceste măsuri reglementează doar conduita persoanelor sau utilizarea proprietăților lor, sau executivul poate fi autorizat să ia măsuri care, în caz contrar, ar necesita acțiuni legislative.
- e. Chiar și în contextul stării de urgență, principiul fundamental al statului de drept trebuie să prevaleze. Cu alte cuvinte, nicio persoană nu trebuie chemată în judecată în fața unei alte instanțe, decât una stabilită anterior de lege.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Competențe în timpul stării de urgență

II. Declararea stării de urgență: definiție și cerințe de fond

Situațiile de pericol public implică atât derogări de la standardele privind drepturile omului, cât și modificări în distribuirea funcțiilor și puterilor între diferite organe ale Statului. Derogările de la drepturile fundamentale ale omului reprezintă o problemă deosebit de importantă, întrucât experiența a demonstrat că cele mai grave încălcări ale drepturilor omului au loc în contextul stării de urgență. Cu toate acestea, principalele documente contemporane privind drepturile omului conțin o clauză de derogare privind situațiile de urgență. Convenția Europeană a Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale (CEDO, Articolul 15) permite derogări în caz de „război sau alte pericole publice ce amenință existența națiunii”. Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice (PIDCP, Articolul 4) face referire la „un pericol public excepțional care amenință existența națiunii”, pe când Convenția Americană a Drepturilor Omului (CADO, Articolul 27) face referire la un „război, pericol public sau altă situație de urgență publică care amenință independența sau securitatea unui Stat membru”.

Majoritatea constituțiilor conțin prevederi cu privire la situațiile de urgență. În puține țări, nu există o normă de urgență în sine, însă există prevederi care trebuie aplicate în cazul unui război, amenințări de război, sau alte situații de urgență. [...]

În puține țări [...] există un singur tip de normă de urgență. [...] Cu toate acestea, în majoritatea cazurilor, există mai multe tipuri de reglementări de urgență pentru a fi aplicate pentru diverse tipuri de situații de urgență proporțional cu gravitatea situației. [...]

[CDL-STD\(1995\)012](#), Competențe în timpul stării de urgență

244. [...] O stare de urgență ia naștere pe baza unei declarații date ca răspuns la o situație extraordinară care reprezintă o amenințare fundamentală la adresa unei țări. Exemplele includ dezastre naturale, tulburări sociale, epidemii și crize economice. Această declarație poate suspenda anumite funcții normale ale guvernului sau poate autoriza agențiile guvernamentale să implementeze măsuri pregătitoare pentru situații de urgență, și să limiteze sau să suspende libertățile civile și drepturile omului. În anumite situații, este declarată legea marțială, care acordă forțelor militare o mai mare autoritate de acțiune. Ministerul Apărării dobândește prerogative speciale prin declararea stării de urgență, care permit acestuia să ocolească majoritatea procedurilor parlamentare. Din acest motiv, mecanismele pentru prevenirea abuzului de prerogativele aferente stării de urgență trebuie prevăzute în legislație. Acest

principiu fundamental este reafirmat în Recomandarea Adunării Parlamentare a Consiliului Europei 1713(2005), care prevede că „măsurile excepționale în toate domeniile trebuie supervizate de Parlament și nu trebuie să aibă un impact major asupra exercitării drepturilor constituționale fundamentale”.

245. Fiecare stat are propria definiție privind circumstanțele care pot da naștere unei stări de urgență, procedurile de urmat, limitele prerogativelor în situații de urgență sau drepturile care pot fi suspendate. Cu toate acestea, au fost elaborate standarde internaționale care pot oferi orientări utile.

[CDL-AD\(2008\)004](#), Raport privind controlul democratic al forțelor armate, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 74-a sesiuni plenare (Veneția, 14-15 martie 2008)

36. În cauza *Lawless*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a prezentat următoarea definiție a unui „pericol public excepțional care amenință existența unei națiuni”: „o situație excepțională sau o situație de criză sau de urgență care afectează întreaga populație și care reprezintă o amenințare la adresa vieții organizate a comunității Statului respectiv”. Ulterior, Curtea a reținut în cauza *Brannigan și McBride* că „datorită contactului direct și continuu cu necesitățile exigente curente, autoritățile naționale se află într-o poziție mai bună decât judecătorul internațional pentru a decide atât prezența situației de urgență, cât și natura și aplicabilitatea derogărilor necesare pentru evitarea acesteia. În mod corespunzător, în această speță, o marjă largă de apreciere trebuie lăsată la discreția autorităților naționale. Cu toate acestea, Părțile contractante nu beneficiază de o discreție absolută. Curtea trebuie să decidă dacă, printre altele, Statele au depășit „măsura impusă strict de exigențele crizei”. Astfel, marja de apreciere pentru autoritățile naționale face subiectul supravegherii europene.”

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turcia – Avizul pe tema Legilor nr. 667-676 ale decretului de urgență adoptate în urma loviturii de stat eșuate din 15 iulie 2016, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 109-a sesiuni plenare, 9-10 decembrie 2016.

27. Fosta Comisie Europeană a Drepturilor Omului a stabilit caracteristicile ce trebuie prezentate de o situație pentru a se clasifica drept stare de urgență:

- pericolul trebuie să fie efectiv sau iminent;
- efectele sale trebuie să implice întreaga națiune;
- trebuie să fie periclitată existența comunității organizate;
- criza sau pericolul trebuie să aibă un caracter excepțional, respectiv măsurile sau restricțiile normale permise de CEDO privind protecția siguranței, sănătății și a ordinii publice trebuie să fie insuficiente. În anul 1961, CtEDO subliniase deja faptul că această situație trebuie să reprezinte o „amenințare împotriva vieții organizate a comunității”.

28. Principii similare sunt prevăzute în Articolul 4 din Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice. Raportorul Special ONU pentru drepturile omului și stări de excepție afirmă că Statele trebuie să respecte următoarele principii:

- temporalitate, respectiv natura excepțională a declarării stării de urgență; natura excepțională a amenințării, care presupune că respectiva criză prezintă un pericol real, curent sau cel puțin iminent pentru comunitate;
- declarare, respectiv necesitatea de a anunța public starea de urgență; comunicare, respectiv obligația de informare a altor state și organisme de monitorizare ale tratatelor relevante cu privire la conținutul măsurilor adoptate; proporționalitate, care necesită ca măsurile adoptate ca răspuns la criză să fie proporționale cu gravitatea acesteia;
- legalitate: restricționarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale în timpul unei stări de urgență trebuie să se încadreze în limitele prevăzute de actele normative naționale și internaționale; în plus, o stare de urgență nu implică suspendarea provizorie a statului de drept și nu permite persoanelor aflate la putere să acționeze cu încălcarea legii, deoarece acestea se supun în permanență acestor principii;

- inviolabilitate/intangibilitatea drepturilor fundamentale care nu sunt supuse niciunei derogări, chiar și în timpul situațiilor de urgență: dreptul la viață, interzicerea torturii, interzicerea sclaviei, ne-retroactivitatea legii și alte garanții judiciare, dreptul la recunoașterea personalității juridice și libertatea de gândire, libertatea conștiinței și libertatea religioasă.

29. Comisia de la Veneția face o referință specială la „Lista criteriilor statului de drept”, în care a identificat criteriile pentru excepții în situații de urgență [...]

[CDL-AD\(2016\)006](#), Aviz referitor la proiectul de lege constituțională privind „ Protecția Națiunii” din Franța, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 106-a sesiuni plenare (Veneția, 11-12 martie 2016)

[CDL-AD\(2006\)015](#), Aviz referitor la protecția drepturilor omului în situații de urgență, alin. 10

18. Articolul 1(1) al proiectului de lege prezintă definiția stării de urgență astfel:

Starea de urgență reprezintă un regim juridic special care reglementează activitățile administrației publice și a regiilor autonome, a persoanelor juridice (indiferent de statutul lor juridic) și a funcționarilor acestora, care este declarată în baza Constituției Republicii Armenia pe teritoriul Republicii Armenia sau în anumite teritorii ale acesteia.

19. În opinia Comisiei de la Veneția, această definiție trebuie clarificată suplimentar. Conceptul de „activități ale administrației publice” este destul de vag. Din al doilea alineat al Articolului 7 al proiectului de lege, reiese că acest concept nu include legile și actele judiciare. Ultima restricție se aplică doar legilor și hotărârilor judecătorești adoptate, sau și următoarelor activități legislative și judiciare? De asemenea, conceptul de „persoane juridice (indiferent de statutul lor juridic)” nu pare a fi suficient de specific.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Aviz referitor la proiectul de lege privind regimul juridic al stării de urgență în Armenia, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 89-a sesiuni plenare (Veneția, 16-17 decembrie 2011)

58. Comisia de la Veneția recunoaște că este dificil să se anticipeze și să se descrie cu exactitate o situație de urgență; astfel, un oarecare caracter vag al definiției pare inevitabil. Condițiile prealabile impuse de Constituție pentru CDL-PI(2020)003 declararea unei stări de urgență trebuie să fie interpretate în toate cazurile în contextul definițiilor incluse în CEDO și în PIDCP. Definiția din Articolul 36-1 poate fi interpretată cu luarea în considerare a standardelor europene. Cu toate acestea, textul poate fi îmbunătățit pentru a clarifica că atât „amenințarea iminentă rezultată dintr-o încălcare gravă a ordinii publice”, cât și „evenimentele ce pot fi echivalente cu un dezastru public” trebuie considerate drept „o potențială amenințare pentru existența unei națiuni”.

[CDL-AD\(2016\)006](#), Aviz referitor la proiectul de lege constituțională privind „ Protecția Națiunii” din Franța, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 106-a sesiuni plenare (Veneția, 11-12 martie 2016)

73. Doar președintele este cel care decide cu privire la declararea stării de urgență, precum și la emiterea decretelor „privind aspectele legate de starea de urgență”, declarație care are forță de lege (Art. 119) Constituția Turciei, în forma curentă, prevede trei tipuri de stare de urgență: starea de urgență declarată de Consiliul de Miniștri prezidat de Președinte (Articolul 119), starea de urgență în cazul unor acte de violență pe scară largă și al unei deteriorări grave a ordinii publice, care este declarată de Consiliul de Miniștri prezidat de Președinte (Articolul 120) și legea marțială care este, de asemenea, declarată de Consiliul de Miniștri prezidat de Președinte (Articolul 122) Aceste reglementări ale Constituției Turciei privind starea de urgență sunt conforme cu standardele europene comune privind starea de urgență. Diferențierea între diverse tipuri de stări de urgență reprezintă o soluție comună în multe state, și este una pozitivă: diverse tipuri de stări de urgență necesită utilizarea unor mijloace diferite.

74. Propunerile de amendamente nu mai fac distincții între diversele tipuri de stări de urgență; ele abrogă articolele 120, 121 și 122 și permit Președintelui să declare starea de urgență „în cazul unui război, în cazul apariției unei situații care necesită un război, al mobilizării, revoltei, tentativei efective împotriva siguranței naționale și a Republicii, al actelor de violență de origine

internă sau externă care amenință indivizibilitatea țării și a națiunii, apariția unor acte de violență pe scară largă care vizează distrugerea ordinii constituționale sau a drepturilor și libertăților fundamentale, tulburarea gravă a ordinii publice datorită actelor de violență, și apariția unor dezastre naturale, a unor boli pandemice periculoase sau a unor crize economice grave” (Articolul 119 amendat)

[CDL-AD\(2017\)005](#), Turcia – Aviz privind modificarea Constituției adoptată de Marea Adunare Națională la 21 ianuarie 2017 și supusă aprobării unui Referendum Național la 16 aprilie 2017, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 110-a sesiuni plenare (Veneția, 10-11 martie 2017)

34. (...) derogările de la drepturile și libertățile omului pot fi realizate doar prin „declararea oficială” (a se vedea articolele 121 și 122 ale proiectului de Constituție) a stării de război sau a unui alt pericol public excepțional „care amenință existența națiunii”. Acestea sunt posibile doar „în măsura necesară în funcție de exigențele situației” (expresia „în limitele necesare” nu este suficient de clară)

35. Această prevedere trebuie să specifice, de asemenea, articolele din Constituție care nu sunt afectate în timpul stării de război sau al stării de urgență.

[CDL-AD\(2007\)017](#), Aviz provizoriu privind Proiectul de Constituție a Muntenegrului, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 71-a sesiuni plenare (Veneția, 1-2 iunie 2007)

68.(...) În opinia Comisiei de la Veneția, este important (...) de menționat, în primul rând, că există drepturi a căror derogare nu este posibilă și că toate legile legate de prerogativele pentru situații de urgență trebuie să protejeze aceste drepturi. De asemenea, Constituția trebuie să solicite ca declarația stării de urgență să includă o listă a drepturilor pentru care se decide derogarea.

69. În opinia Comisiei de la Veneția, este, de asemenea, important ca Articolul 36-1 să stipuleze că autoritățile civile pot lua măsuri (de activități administrative) pentru evitarea acestui pericol iminent sau pentru a soluționa aceste probleme „doar în măsura strict necesară în funcție de exigențele situației”.

[CDL-AD\(2016\)006](#), Aviz referitor la proiectul de lege constituțională privind „Protecția Națiunii” din Franța, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 106-a sesiuni plenare (Veneția, 11-12 martie 2016)

95. Articolele 200 și 201 definesc starea de război și starea de urgență. Reglementările privind starea de război nu lasă loc de interpretări. Starea de război pe teritoriul unei țări este, de regulă, declarată drept consecință a unui război, adică o consecință a unei situații existente la nivel internațional. Situația stării de urgență este mai complexă. Dreptul constituțional general recunoaște diverse tipuri de stări de urgență. Starea de urgență sau, și mai bine spus, măsurile extraordinare pot fi introduse în câteva situații: 1. În cazul amenințărilor externe la adresa Statului, acte de agresiune armată împotriva teritoriului; 2. Atunci când ia naștere o obligație de apărare reciprocă împotriva unei agresiuni în baza unui acord internațional; 3. În cazul amenințărilor la adresa ordinii constituționale a Statului, a siguranței cetățenilor sau a ordinii publice; 4. În vederea prevenirii sau eliminării consecințelor unei catastrofe naturale sau ale unui accident tehnologic care prezintă caracteristicile unui dezastru natural.

96. Articolul 200 stipulează că starea de urgență va fi declarată „atunci când existența statului sau a cetățenilor săi este amenințată de un pericol public”. Această condiție este cea mai apropiată de situația descrisă la punctul 3. Cu toate acestea, condițiile în care se poate declara starea de urgență sunt descrise într-o manieră foarte generală. Este evident faptul că acesta este cazul și pentru alte constituții. Cu toate acestea este de preferat să se includă cel puțin încă o definiție la finalul Art. 200.1: „dacă măsurile constituționale obișnuite sunt inadecvate”.

97. Prezentul Articol [202] reglementează derogarea de la drepturile omului și ale minorităților în stare de urgență și în stare de război. Ar fi fost de preferat să se păstreze diferențierea dintre starea de urgență și starea de război în ceea ce privește derogarea de la drepturile fundamentale. Situația în ambele cazuri este diferită și din acest motiv domeniul de aplicare

al derogării trebuie diferențiat ca și în cazul versiunii anterioare a proiectului de Constituție. Formularea generală „permisă doar în măsura considerată necesară” pare prea vagă. Trebuie folosită o formulare mai strictă precum în Articolul 15 CEDO „în măsura strictă în care situația o impune”.

98. Există, de asemenea, anumite lipsuri în lista de drepturi care nu pot fi derogate în secțiunea 4 a prezentului Articol. În scopul Articolului 202.2, ar fi trebuit inclus Articolul 44 privind bisericile și comunitățile religioase. De asemenea, pot apărea întrebări privind motivul pentru care Articolele 33 și 65 nu sunt incluse în listă.

[CDL-AD\(2007\)004](#), Aviz privind Constituția Serbiei, adoptat de Comisie în cadrul celei de a 70-a sesiuni plenare (Veneția, 16-17 martie 2007)

33. Lista drepturilor care pot fi limitate în situații de urgență este excesiv de lungă. Condițiile necesare pentru declararea stării de urgență sau a legii marțiale nu sunt definite nicăieri în proiect.

[CDL-AD\(2009\)024](#), Aviz privind proiectul de lege din Ucraina de modificare a Constituției prezentat de Președintele Ucrainei, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 79-a sesiuni plenare (Veneția, 12-13 iunie 2009)

21. Trebuie subliniat că, în măsura în care declararea stării de urgență permite derogări de la drepturile omului, (...), circumstanțele în care starea de urgență poate fi declarată trebuie să îndeplinească criteriile legate de condiția unei „situații de pericol public excepțional ce amenință existența națiunii” prevăzută de Articolul 15 din CEDO și Articolul 4 din PIDCP (...)

[CDL-AD\(2011\)049](#) Aviz referitor la proiectul de lege privind regimul juridic al stării de urgență în Armenia, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 89-a sesiuni plenare (Veneția, 16-17 decembrie 2011)

41. Articolul 10(2) al proiectului de lege prevede că „în condițiile stării de urgență, măsurile și limitările provizorii prevăzute de prezenta Lege vor fi în concordanță cu angajamentele internaționale ale Republicii Armenia privind derogarea de la obligații în situații de urgență”. Aceasta reprezintă, de asemenea, o prevedere binevenită. Cu toate acestea, se recomandă să se includă o referință explicită la drepturile și libertățile care, „(...)”, Articolul 15 al CEDO și Articolul 4 al PIDCP, pot să nu fie derogate (...).

[CDL-AD\(2011\)049](#), Aviz referitor la proiectul de lege privind regimul juridic al stării de urgență în Armenia, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 89-a sesiuni plenare (Veneția, 16-17 decembrie 2011)

44. Conceptul de reglementare de urgență este fondat pe premisa că în anumite situații de urgență de natură politică, militară și economică, sistemul de limitare a guvernului constituțional trebuie să lase loc unei puteri mai crescute a executivului. Cu toate acestea, chiar și în contextul unui pericol public excepțional, principiul fundamental al statului de drept trebuie să prevaleze. Măsurile pentru situații de urgență și derogările, restricțiile și suspendările drepturilor fundamentale sunt acceptabile doar în cazul unui pericol public excepțional care amenință existența națiunii; în plus, aceste măsuri trebuie să fie proporționale cu starea de urgență și nu trebuie să aibă o durată mai lungă decât situația de urgență propriu-zisă. În plus, principiul statului de drept presupune că agențiile guvernamentale trebuie să opereze în cadrul legal, și că acțiunile lor trebuie să facă subiectul revizuirii de către tribunalele independente. Securitatea juridică a persoanelor trebuie garantată.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Aviz referitor la proiectul de lege privind regimul juridic al stării de urgență în Armenia, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 89-a sesiuni plenare (Veneția, 16-17 decembrie 2011)

34. Principiul statului de drept constă din mai multe aspecte care sunt de o importanță esențială și care trebuie asigurate integral. Aceste elemente sunt reprezentate de principiul legalității, separarea puterilor, repartizarea puterilor, drepturile omului, monopolul de putere al Statului, administrarea publică și independentă a justiției, protejarea dreptului la viața privată, dreptul de vot, libertatea de acces la putere politică, supravegherea și participarea democratică în procesul decizional public, transparența guvernului, libertatea de exprimare, de asociere și de întrunire, drepturile minorităților și principiul majorității în procesul decizional

politic.

[CDL-AD\(2006\)015](#), Aviz referitor la protecția drepturilor omului în situații de urgență

117. Cu toate acestea, nu există nicio referință la posibilitatea și condițiile pentru excepții de la drepturile și libertățile garantate în Capitolul II într-o situație care este echivalentă cu un „pericol public excepțional care amenință existența națiunii” (a se vedea Articolul 4 ICCPR)

[CDL-AD\(2013\)032](#), Aviz referitor la Proiectul Final al Constituției Republicii Tunisia, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 96-a sesiuni plenare (Veneția, 11-12 octombrie 2013)

95. Acest articol [53] are o importanță esențială pentru exercitarea efectivă a tuturor drepturilor și libertăților fundamentale. Prevederile sale trebuie să indice cu o mai mare precizie care sunt drepturile și libertățile care pot fi restricționate și să includă o listă a drepturilor ce nu pot fi limitate. Clauzele de limitare trebuie armonizate cu cele ale CEDO, inclusiv în ceea ce privește derogările permise pe perioada situației de urgență și efectele juridice ale stării de urgență asupra exercitării drepturilor și libertăților fundamentale.

[CDL-AD\(2014\)010](#), Aviz referitor la proiectul de lege privind modificarea Constituției României, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 98-a sesiuni plenare, (Veneția, 21-22 martie 2014)

III. Derogări de la obligațiile privind drepturile omului

30. Derogarea de la obligațiile privind drepturile omului prevăzute în tratat este prevăzută în Articolul 15 al Convenției Europene a Drepturilor Omului (CEDO) și în Articolul 4 al Pactului Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice (PIDCP), care sunt exprimate în termeni foarte similari – ele permit derogări în cazul în care pericole publice excepționale amenință existența națiunii. [...]

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turcia – Avizul pe tema Legilor nr. 667-676 ale decretului de urgență adoptate în urma loviturii de stat eșuate din 15 iulie 2016, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 109-a sesiuni plenare, 9-10 decembrie 2016

33. Mecanismul de derogare permite autorităților turce să reducă temporar aplicabilitatea obligațiilor sale în baza documentelor juridice legate de drepturile omului, pe bază de tratat. Cu toate acestea, există câteva condiții pentru exercitarea prerogativelor de derogare în baza CEDO și PIDCP:

- dreptul de derogare poate fi invocat doar în situații de urgență (stare de război sau alt pericol public excepțional care amenință existența națiunii);
- Statul care exercită dreptul de derogare trebuie să respecte anumite condiții procedurale (a se vedea Articolul 15 alin. 3 din CEDO, Articolul 4 alin. 3 din PIDCP), ca de exemplu cerințele de declarare și notificare, precum și legislația națională proprie;
- Statul poate lua măsuri de derogare de la obligațiile sale „doar în măsura strictă în care situația o impune”, atât aplicabilitatea și durata, cât și necesitatea și proporționalitatea acestor măsuri făcând subiectul supravegherii din partea Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) și al monitorizării din partea Comitetului pentru Drepturile Omului (CDO);
- anumite drepturi nu permit niciun fel de derogare;
- derogarea nu poate fi discriminatorie sau inconsecventă cu alte obligații ale Statului respectiv, în baza dreptului internațional;
- obiectivul predominant trebuie să fie reinstaurarea unei stări de normalitate în care se poate asigura din nou respectarea tuturor drepturilor omului.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turcia – Avizul pe tema Legilor nr. 667-676 ale decretului de urgență adoptate în urma loviturii de stat eșuate din 15 iulie 2016, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 109-a sesiuni plenare, 9-10 decembrie 2016

67. Comisia de la Veneția a subliniat deja, în opiniile sale anterioare, că în baza dreptului internațional, statele beneficiază de o marjă de apreciere pentru a evalua dacă există un pericol public excepțional și dacă sunt necesare derogări. Autoritățile naționale sunt cele care trebuie să stabilească, în lumina gravității situației și luând în calcul toți factorii relevanți, dacă și când apare un pericol public excepțional care amenință existența națiunii și dacă trebuie declarată o stare de urgență în scopul combaterii acesteia. Similar, autoritățile naționale sunt cele care trebuie să stabilească natura și amploarea derogărilor necesare pentru depășirea situației de urgență. Cu toate acestea, deși statele beneficiază de o marjă largă de apreciere în acest domeniu, prerogativele lor nu sunt nelimitate, iar Curtea Europeană a Drepturilor Omului exercită anumite drepturi de supraveghere asupra acestor prerogative.

[CDL-AD\(2016\)010](#), Turcia – Aviz referitor la cadrul juridic care reglementează restricțiile de circulație, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 107-a sesiuni plenare (Veneția, 10-11 iunie 2016)

29. ... cea mai bună metodă de a lupta împotriva celor care amenință securitatea statului și siguranța publică nu este întotdeauna aceea de a acorda o mai mare putere autorităților executive și de a limita drepturile și libertățile personale, ci de a consolida democrația și principiul statului de drept, care sunt destinate tocmai să protejeze individul împotriva restricțiilor arbitrare și disproporționate a drepturilor și libertăților sale de către autorități.

[CDL-AD\(2006\)015](#), Aviz referitor la protecția drepturilor omului în situații de urgență.

11. Atunci când apare o situație de urgență, iar un Stat semnatar dorește să își folosească prerogativele de derogare, este obligatoriu ca Statul respectiv să realizeze o derogare formală în baza Articolului 15 CEDO prin care să indice drepturile și teritoriile în care derogarea respectivă se aplică... Articolul 15 prevede ca Statul respectiv să informeze în detalii Secretarul General al Consiliului Europei cu privire la măsurile întreprinse și la motivațiile acestora...

[CDL-AD\(2006\)015](#), Aviz referitor la protecția drepturilor omului în situații de urgență

39. În afara aplicabilității Articolului 15 CEDO și Articolului 4 alineatul 1 PIDCP, drepturile omului și libertățile fundamentale calificate nu pot face subiectul acestor limitări. ...

[CDL-AD\(2006\)015](#), Aviz referitor la protecția drepturilor omului în situații de urgență

Derogările [de la Articolul 4(1) PIDCP] pot avea o durată și o aplicabilitate „*doar în măsura strictă în care situația o impune*”. Necesitatea și proporționalitatea lor trebuie să facă subiectul supravegherii naționale și internaționale. ...

[CDL-AD\(2006\)015](#), Aviz referitor la protecția drepturilor omului în situații de urgență

IV. Încălcarea constituției în cazul stării de urgență

Se poate recomanda ca situațiile de urgență care pot conduce la declararea stării de urgență

să fie definite și delimitate în mod clar de constituție, și în toate cazurile, trebuie să existe un mecanism de monitorizare parlamentară pentru declararea și prelungirea (și încetarea) stării de urgență. Aproape toate constituțiile conțin prevederi privind un mecanism de control parlamentar, și în anumite constituții, există, de asemenea, proceduri speciale pentru controlul legislativ.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Competențe în timpul stării de urgență

35. Protejarea securității statului și a siguranței publice poate justifica restricționarea exercitării complete a anumitor drepturi ale omului, și chiar derogări de la anumite obligații legate de drepturile omului. Cu toate acestea, restricționarea drepturilor și libertăților omului și derogările aferente trebuie reglementate de lege și preferabil trebuie să se bazeze pe Constituție. Acest lucru reprezintă o garanție esențială pentru menținerea democrației și a statului de drept. Legea trebuie să indice cazurile în care limitările pot fi justificate și preferabil să definească

stările de urgență care pot justifica măsurile derogatorii...

[CDL-AD\(2006\)015](#), Aviz referitor la protecția drepturilor omului în situații de urgență

51. Comisia de la Veneția subliniază faptul că o stare de urgență justifică atât derogări de la regulile normale privind drepturile omului, cât și modificarea modului în care responsabilitățile și prerogativele sunt repartizate între diversele organisme ale Statului. Problema derogărilor de la drepturile fundamentale ale omului reprezintă o problemă deosebit de importantă; experiența a demonstrat că cele mai grave încălcări ale drepturilor omului au loc în contextul stării de urgență. Adunarea Parlamentară a afirmat că „nevoia de securitate împinge adesea guvernele să adopte măsuri excepționale. Acestea trebuie să fie cu adevărat excepționale, întrucât niciun Stat nu are dreptul să ignore principiul statului de drept, nici măcar în situații extreme. În toate cazurile, trebuie să existe garanții statutare care să împiedice abuzul de măsuri excepționale”.

52. Multe constituții conțin prevederi care se referă în mod specific la stările de urgență, iar altele nu. Acesta este, în special, cazul Austriei, Belgiei, Italiei, Danemarcei, Luxemburgului, Norvegiei, Suediei și Elveției. Anumite regimuri juridice au o tradiție a legii constituționale nescrise pentru situații de urgență. Cu toate acestea, Comisia de la Veneția, dat fiind faptul că, în general, constituțiile conțin prevederi legate de protecția drepturilor și libertăților fundamentale, și-a exprimat deja opinia că prevederile privind reglementările pentru situații de urgență trebuie stabilite în mod expres în constituție. Astfel, inițiativa Franței de a constituționaliza starea de urgență este binevenită.

[CDL-AD\(2016\)006](#), Aviz referitor la proiectul de lege constituțională privind „Protecția Națiunii” din Franța, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 106-a sesiuni plenare (Veneția, 11-12 martie 2016)

54. Comisia de la Veneția subliniază faptul că o constituționalizare a stării de urgență trebuie să vizeze consolidarea garanțiilor împotriva eventualelor abuzuri sub forma declarării sau prelungirii stării de urgență care nu au obiectivul real de protejare a existenței națiunii sau de luare a unor măsuri care nu sunt legate sau justificate în mod direct de starea de urgență. Prevederile privind starea de urgență trebuie să fie interpretate sistematic, în conformitate cu alte prevederi constituționale, în special drepturile și libertățile fundamentale. În niciun caz constituționalizarea nu trebuie să genereze un „cec în alb” în favoarea legiuitorului, cu atât mai puțin, în favoarea majorității aflate la putere, care, în caz contrar, ar deține puterea să introducă derogări foarte importante de la libertățile protejate, inclusiv după declararea stării de urgență. Din acest motiv, pare necesar să se evite acest risc prin prevederea în Constituție nu doar a posibilității de declarare (și prelungire) a unui regim excepțional, inclusiv a stării de urgență, ci și a restricțiilor formale, materiale și de timp care trebuie să guverneze aceste regimuri.

[...] 100. Constituționalizarea stării de urgență trebuie să vizeze consolidarea garanțiilor împotriva eventualelor abuzuri sub forma declarării sau prelungirii stării de urgență care nu au obiectivul real de protejare a existenței națiunii sau de luare a unor măsuri care nu sunt justificate strict de starea de urgență. În niciun caz, constituționalizarea nu trebuie să acorde o mână liberă legiuitorului, care, în caz contrar, ar deține puterea să introducă derogări foarte importante de la libertățile protejate, inclusiv după declararea stării de urgență. Din acest motiv, pare necesar să se evite acest risc prin prevederea în Constituție nu doar a posibilității de declarare (și prelungire) a unui regim excepțional, inclusiv a stării de urgență, ci și a restricțiilor formale, materiale și de timp care trebuie să guverneze aceste regimuri.

[CDL-AD\(2016\)006](#), Aviz referitor la proiectul de lege constituțională privind „Protecția Națiunii” din Franța, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 106-a sesiuni plenare (Veneția, 11-12 martie 2016)

35. Protejarea securității statului și a siguranței publice poate justifica restricționarea exercitării complete a anumitor drepturi ale omului, și chiar derogări de la anumite obligații legate de drepturile omului. Cu toate acestea, restricționarea drepturilor și libertăților omului și derogările aferente trebuie reglementate de lege și, preferabil, trebuie să se bazeze pe Constituție. Acest

lucru reprezintă o garanție esențială pentru menținerea democrației și a statului de drept. Legea trebuie să indice cazurile în care limitările pot fi justificate și, preferabil, să definească stările de urgență care pot justifica măsurile derogatorii...

[CDL-AD\(2006\)015](#), Aviz referitor la protecția drepturilor omului în situații de urgență

38. Constituția, în forma amendată propusă, conține prevederi privind declararea stării de urgență sau a stării de război, precum și impunerea legii marțiale (...) Aceste prevederi par a asigura în mod adecvat poziția Consiliului Suprem din Kârgâzstan. Cu toate acestea, efectele juridice ale declarării stării de urgență sau a stării de război, sau ale impunerii legii marțiale, nu sunt reglementate în detaliu.

[CDL-AD\(2002\)033](#), Aviz referitor la propunerile de modificare a Constituției Kârgâzstan, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 53-a sesiuni plenare (Veneția, 13-14 decembrie 2002)

V. Declaraarea stării de urgență: competențe

248. Constituțiile anumitor țări, ca de exemplu Danemarca, nu conțin prevederi legate de starea de urgență. Cu toate acestea, majoritatea Statelor dețin mecanisme legale care guvernează declararea stării de urgență și implementarea derogărilor în constituțiile lor. În ceea ce privește prerogativul de declarare a unei stări de urgență, cele mai des întâlnite trei abordări sunt următoarele: [...]

249. Executivul declară starea de urgență fără implicarea parlamentului. [...]

250. Executivul declară starea de urgență, însă aceasta trebuie ratificată de parlament înainte de implementarea măsurilor pentru situații de urgență [...]

251. Parlamentul declară starea de urgență [...]

[CDL-AD\(2008\)004](#), Raport privind controlul democratic al forțelor armate, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 74-a sesiuni plenare (Veneția, 14-15 martie 2008)

Starea de urgență poate să implice sau nu modificarea repartizării puterilor între organismele Statului sau modificări ale competențelor acestor organisme. În anumite cazuri (de ex. în Spania și Portugalia), funcționarea normală a organismelor constituționale nu este afectată de starea de urgență. [...] În mod normal, declararea stării de urgență implică transferul mai multor prerogative către executiv.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Competențe în timpul stării de urgență

VI. Supravegherea declarării și prelungirii stării de urgență

13. Chiar și în cazurile reale de situații de urgență, principiul statului de drept trebuie să prevaleze. ... trebuie să existe un mecanism național de supraveghere „prin care, sub rezerva limitărilor inerente ale contextului, o persoană poate asigura conformitatea cu legislația relevantă”...

[CDL-AD\(2006\)015](#), Aviz referitor la protecția drepturilor omului în situații de urgență

12. Derogările [de la Articolul 4(1) PIDCP] pot avea o durată și o aplicabilitate „doar în măsura strictă în care situația o impune”. Necesitatea și proporționalitatea lor trebuie să facă subiectul supravegherii naționale și internaționale. ...”

[CDL-AD\(2006\)015](#), Aviz referitor la protecția drepturilor omului în situații de urgență

22. În ceea ce privește starea de urgență, Comisia de la Veneția reamintește că este esențial ca legislația și constituția să ofere mecanisme – în special de supraveghere parlamentară și judiciară a executivului - pentru prevenirea abuzului de prerogativele stării de urgență din partea autorităților naționale. Acest principiu fundamental este reafirmat în Recomandarea Adunării Parlamentare a Consiliului Europei 1713(2005), care menționează

că „măsurile excepționale în toate domeniile trebuie supervizate de Parlament și nu trebuie să aibă un impact major asupra exercitării drepturilor constituționale fundamentale.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Aviz referitor la proiectul de lege privind regimul juridic al stării de urgență în Armenia, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 89-a sesiuni plenare (Veneția, 16-17 decembrie 2011)

a. Supravegherea parlamentară

În majoritatea statelor, puterea de declarare a stării de urgență este împărțită între organele legislative și executive. În mod normal, executivul propune, iar legislativul aprobă declararea stării de urgență.[...] Anumite constituții solicită o majoritate parlamentară calificată pentru declararea stării de urgență. [...]

Controlul legislativ asupra actelor și acțiunilor autorităților implicate în starea de urgență și procedurile speciale pentru acest control sunt importante pentru asigurarea statului de drept și a democrației. În majoritatea constituțiilor democratice, executivul are dreptul de a declara starea de urgență, cu aprobarea parlamentului. Decizia privind cine, cum și când starea de urgență trebuie să înceteze nu poate fi lăsată la discreția executivului care beneficiază de o mai mare putere. Această decizie trebuie să aparțină parlamentului. Acest lucru implică continuitatea activității parlamentare pe perioada situației de urgență. Din acest motiv, anumite constituții prevăd, în mod expres, că legislativul nu poate fi dizolvat în timpul exercitării prerogativelor legate de situația de urgență.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Competențe de urgență

252. Este esențial ca parlamentul și sistemul judiciar să își exercite dreptul de supraveghere asupra guvernului, pentru a evita abuzurile. Primul mecanism de control disponibil este ratificarea de către parlament a deciziei executivului de a declara starea de urgență.¹⁹⁷ Ca regulă generală, guvernele trebuie să prezinte o justificare bine fundamentată atât a deciziei de declarare a stării de urgență, cât și a măsurilor specifice pentru redresarea situației. De asemenea, majoritatea parlamentelor au puterea de a revizui starea de urgență la intervale periodice și de a suspenda această stare, dacă este necesar. În plus, puterile ulterioare ale parlamentului de responsabilizare, respectiv dreptul de a efectua investigații și cercetări privind exercitarea prerogativelor legate de situația de urgență sunt deosebit de importante pentru evaluarea conduitei guvernului.

[CDL-AD\(2008\)004](#), Raport privind controlul democratic al forțelor armate, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 74-a sesiuni plenare (Veneția, 14-15 martie 2008)

62. Analiza parlamentară asupra acțiunilor autorităților legate de starea de urgență și, în special, procedurile pentru această analiză reprezintă garanții importante ale statului de drept și ale democrației. Majoritatea constituțiilor democratice investesc executivul cu dreptul de declarare a stării de urgență – însă cu aprobarea parlamentului. Decizia privind cine, cum și când starea de urgență trebuie să înceteze nu poate fi lăsată la discreția executivului, care beneficiază de o mai mare putere. Ea este la discreția parlamentului; de aici necesitatea de continuare a activității parlamentare pe perioada stării de urgență. Din acest motiv, anumite constituții prevăd, în mod expres, că parlamentul nu poate fi dizolvat în timpul exercitării prerogativelor legate de situația de urgență.

[CDL-AD\(2016\)006](#), Aviz referitor la proiectul de lege constituțională privind „Protecția Națiunii” din Franța, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 106-a sesiuni plenare (Veneția, 11-12 martie 2016)

23. (...) proiectul de lege reia ideea (...) că președintele țării consultă președintele Adunării Naționale și primul ministru înainte de declararea stării de urgență și că, după declarare, va fi convocată imediat o sesiune specială a Adunării Naționale. Sintagma „prin consultare cu” în traducerea în limba engleză nu este foarte clară: ea poate însemna „în acord cu”, însă și „după consultarea cu”. Dacă textul original prezintă aceeași ambiguitate, se recomandă să se clarifice acest text, deoarece el este foarte important pentru fundamentul democratic al declarației respective. [...]

27. Comisia de la Veneția reamintește că acest control parlamentar asupra deciziei executivului de a declara starea de urgență reprezintă primul mecanism de control disponibil. Ca regulă generală, executivul trebuie să prezinte o justificare bine fundamentată atât a deciziei de declarare a stării de urgență, cât și a măsurilor specifice pentru redresarea situației. De asemenea, majoritatea parlamentelor au puterea de a revizui starea de urgență la intervale periodice și de a suspenda această stare dacă, este necesar. În plus, puterile ulterioare ale parlamentului de responsabilizare, respectiv dreptul de a efectua investigații și cercetări privind exercitarea prerogativelor legate de situația de urgență sunt deosebit de importante pentru evaluarea conduitei guvernului.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Aviz referitor la proiectul de lege privind regimul juridic al stării de urgență în Armenia, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 89-a sesiuni plenare (Veneția, 16-17 decembrie 2011)

28. (...) proiectul de lege prevede că Adunarea Națională poate înceta starea de urgență. El prevede, de asemenea, că Adunarea Națională poate revoca măsurile individuale întreprinse în contextul stării de urgență. Acest fapt este binevenit din punctul de vedere al controlului parlamentar asupra utilizării puterii în timpul situației de urgență. Întrucât (...) propunerea legislativă (precum (...) Constituția) prevede că în cazul declarării stării de urgență va fi convocată imediat o sesiune specială a Adunării Naționale, trebuie adăugată o prevedere pe baza căreia Decretul Prezidențial prin care se declară starea de urgență sau prelungirea sa trebuie transmis imediat Adunării Naționale, care va decide dacă Decretul în integralitatea sa sau prevederile sale individuale vor rămâne în vigoare.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Aviz referitor la proiectul de lege privind regimul juridic al stării de urgență în Armenia, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 89-a sesiuni plenare (Veneția, 16-17 decembrie 2011)

121. Multe constituții prevăd posibilitatea executivului de a emite legi în situații de urgență. Parlamentul trebuie implicat în acest proces prin aprobarea declarării stării de urgență, și / sau prin analiza ulterioară a decretelor privind starea de urgență sau prelungirea stării de urgență. Participarea opoziției în aceste activități poate fi asigurată prin impunerea unei majorități calificate pentru prelungirea stării de urgență după perioada inițială ([CDL-AD\(2016\)006](#), alin.63) Poate fi util să se limiteze puterile legislative ale executivului în timpul situațiilor de urgență la anumite aspecte specifice, astfel încât executivul să nu își poată folosi funcțiile legislative pentru a anihila drepturile opoziției. Comisia de la Veneția a subliniat faptul că activitatea parlamentară trebuie să continue pe perioada stării de urgență, și a indicat că parlamentul nu trebuie dizolvat în timpul exercitării prerogativelor legate de starea de urgență ([CDL-AD\(2016\)006](#), alin. 62) Se recomandă ca în timpul situației de urgență să nu fie făcute amendamente constituționale ([CDL-AD\(2017\)005](#), alin. 29) Aceste restricții împiedică executivul să folosească situația de urgență ca pretext pentru limitarea drepturilor opoziției.

[CDL-AD\(2019\)015](#), Parametrii privind raporturile dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de verificare

93. Alineatul 2 din Articolul 103 prezintă legile care trebuie adoptate de “cel puțin trei cincimi din numărul total de parlamentari”. La această listă trebuie adăugate legi privind regimul juridic al legii marțiale și al stării de urgență, în special dacă aceste legi se doresc a avea un caracter general.[...]

[CDL-AD\(2015\)037](#), Primul Aviz referitor la propunerile de modificare a Constituției (Capitolele de la 1 la 7 și 10) Republicii Armenia, susținut de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 104-a sesiuni plenare (Veneția, 23- 24 octombrie 2015)

81. Comisia înțelege că în practică această decizie importantă [privind restricțiile de circulație] nu vor fi luate unilateral de către guvernator. Așa cum au confirmat autoritățile, prefectii (în calitate de reprezentanți locali ai statului) se vor consulta în general cu Ministerul de Interne și cu alte organisme guvernamentale (în special cu departamentul de securitate) înainte de a lua o astfel de decizie. Discuția lor trebuie să includă, fără îndoială, necesitatea măsurilor de restricționare a circulației, extinderea lor (geografică și temporală) și acțiunile necesare pentru aplicarea lor. Autoritățile privesc acest lucru ca o aplicare a principiilor subsidiarității și proporționalității, care în mod evident sunt foarte importante în cazul măsurilor excepționale. Cu toate acestea, în opinia Comisiei, acestea reprezintă discuții izolate, care nu pot înlocui condițiile generale de implementare prevăzute de lege sau nu pot fi echivalente cu supervizarea exercitată de parlament asupra măsurilor excepționale, care face posibilă în special o dezbateră parlamentară asupra acestor măsuri planificate de executiv înainte de aprobarea lor.

[CDL-AD\(2016\)010](#), Turcia – Aviz referitor la cadrul juridic care reglementează restricțiile de circulație, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 107-a sesiuni plenare (Veneția, 10-11 iunie 2016)

53. (...) Constituția Turciei plasează decretele-lege privind starea de urgență sub controlul ulterior al Marii Adunări Naționale. Acest control trebuie să fie eficient; o întârziere îndelungată între aplicarea decretelor-legi privind starea de urgență și examinarea lor de către parlament înseamnă că aceste măsuri sunt implementate între timp, fără control parlamentar. În plus, în cazul de față, lipsa unui control prompt al decretelor-lege legate de starea de urgență este cu atât mai problematică, cu cât nu există un control judiciar al decretelor-lege în perioada analizată, iar Curtea Constituțională poate revizui decretele-lege privind starea de urgență *in abstracto* doar după ce au fost aprobate prin lege (...)

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turcia – Avizul pe tema decretelor-legi de urgență nr. 667-676 adoptate în urma loviturii de stat eșuate din 15 iulie 2016, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 109-a sesiuni plenare, 9-10 decembrie 2016

191. (...) situația constituțională apărută după declararea stării de urgență reprezintă o sursă de îngrijorare pentru Comisia de la Veneția. Declarația în sine nu a definit prerogativele guvernului în contextul situației de urgență. În mod similar, parlamentul, atunci când a aprobat declarația, nu a definit în niciun fel mandatul guvernului. Constituția conține câteva principii generale care nu trebuie încălcate nici în contextul stării de urgență, însă întrucât parlamentul nu a oferit instrucțiuni generale guvernului și nu și-a exercitat funcțiile de control asupra acestui decret specific până în luna octombrie, guvernul, în această perioadă, a avut puterea nelimitată de a conduce țara, la propria discreție, fără niciun fel de supervizare. Această situație este periculoasă pentru ordinea juridică democratică, în special din perspectiva caracterului practic ireversibil al măsurilor luate de guvern.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turcia – Avizul pe tema decretelor-legi de urgență nr. 667-676 adoptate în urma loviturii de stat eșuate din 15 iulie 2016, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 109-a sesiuni plenare, 9-10 decembrie 2016

72. Art. 118 punctul 5 lasă câteva întrebări fără răspuns. Nu este clar ce se întâmplă dacă senatul nu aprobă decretele. Utilizarea forțelor armate este posibilă chiar și fără aprobarea unui alt organ constituțional. În acest context, trebuie reamintit comentariul anterior al Comisiei de la Veneția: „Nu există obiecții privind definirea rolului președintelui în situații de război sau situații de urgență ca fiind predominant. Cu toate acestea, repartizarea funcțiilor de la punctul 6 nu este foarte clară. Parlamentul Ucrainei trebuie să aprobe decretele de instaurare a legii marțiale sau a stării de urgență. Însă nu se explică care sunt consecințele dacă parlamentul ucrainean refuză să le aprobe. Se recomandă să se acorde președintelui doar o putere de „primă reacție” și să se precizeze că acest decret își pierde valabilitatea dacă nu este aprobat de parlamentul ucrainean. În conformitate cu textul prevederii, utilizarea forțelor armate în cazul unei agresiuni militare nu trebuie să fie confirmată de parlament. Se recomandă să se acorde dreptul parlamentului de aprobare și în această privință.”

73. Nici Art. 118 punctul 5 și nici Art. 100 punctul 7 care acordă senatului puterea de a aproba declarația președintelui nu includ prevederi legate de situațiile în care poate fi declarată legea marțială sau starea de urgență. În schimb, Art. 68(2) prevede posibilitatea de restricționare a drepturilor fundamentale enumerate în cazul legii marțiale sau al stării de urgență. Din acest motiv, se recomandă să se includă în text o astfel de prevedere.

[CDL-AD\(2009\)024](#), Aviz privind proiectul de lege din Ucraina de modificare a Constituției prezentat de Președintele Ucrainei, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 79-a sesiuni plenare (Veneția, 12-13 iunie 2009)

30. Președintele deține în continuare dreptul de a lua acțiuni imediate în cazul stării de urgență sau de război. Însă în toate cazurile trebuie „să se transmită o notificare promptă Consiliului Suprem din Kârgâzstan”, care are dreptul să confirme sau să abroge decretele prezidențiale (Articolul 74)

31. Toate aceste modificări sunt foarte pozitive, întrucât ele reduc considerabil puterile excesive deținute de președinte în baza Constituției din anul 2007. Puterile acordate în prezent președintelui sunt în continuare suficient de vaste pentru a asigura stabilitatea în țară, în special în vederea posibilității de reacție imediată la situații de urgență.

[...] 46. Modificările din capitolul privind competențele Consiliului Suprem din Kârgâzstan sunt complementare modificărilor aduse puterilor președintelui și ele demonstrează că sistemul prezent este în mod evident unul de tip parlamentar. [...]. Așa cum am arătat mai sus, Consiliul Suprem din Kârgâzstan are, de asemenea, puterea să confirme sau să abroge decretele prezidențiale în cazul stărilor de urgență sau al stărilor de război.

[CDL-AD\(2010\)015](#), Aviz referitor la proiectul de Constituție al Republicii Kârgâzstan (versiune publicată la 21 mai 2010), adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 83-a sesiuni plenare (Veneția, 4 iunie 2010)

116. De asemenea președintele are dreptul să ia măsuri excepționale „în cazul unui pericol iminent care amenință instituțiile, securitatea sau independența statului și funcționarea corespunzătoare a autorităților publice” (Articolul 79) Această prevedere pare inspirată din Articolul 16 din Constituția Franței. Însă, aceste puteri excepționale par să fie bine delimitate de text, politic, prin acțiunea Adunării și legal, prin intervenția Curții Constituționale. Această prevedere este binevenită.

[CDL-AD\(2013\)032](#), Aviz referitor la Proiectul Final al Constituției al Republicii Tunisia, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 96-a sesiuni plenare (Veneția, 11-12 octombrie 2013)

114. Articolul 119 prevede justificările și procedura pentru declararea legii marțiale și pentru utilizarea forțelor armate. Procedura este descrisă în detaliu, ceea ce face posibilă o decizie promptă din partea guvernului sau a primului ministru și prevede aprobarea ulterioară a măsurilor necesare din partea parlamentului. Cu toate acestea, ea nu prevede un control ulterior din partea Adunării Naționale a măsurilor luate în contextul legii marțiale sau al stării de urgență. Această problemă trebuie remediată.

[...] 116. Articolul 120 privind starea de urgență pare a avea aceleași neajunsuri ca și Articolul anterior. Alineatul 2 prevede: „În cazul unei stări de urgență, o sesiune specială a Adunării Naționale va fi convocată imediat, în virtutea legii. Adunarea Națională poate înceta starea de urgență sau poate anula implementarea măsurilor prin votul majorității numărului total de parlamentari”. Această consultare imediată a Adunării Naționale este binevenită, însă, ulterior, trebuie prevăzută puterea Adunării pentru controlul măsurilor luate pe durata stării de urgență.

[CDL-AD\(2015\)037](#), Primul Aviz referitor la propunerile de modificare a Constituției (Capitolele de la 1 la 7 și 10) Republicii Armenia, susținut de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 104-a sesiuni plenare (Veneția, 23- 24 octombrie 2015)

b. Controlul judiciar

Conceptul de situație de urgență este fondat pe premisa că în anumite situații de urgență de natură politică, militară și economică, sistemul de limitări a guvernului constituțional trebuie să cedeze unei puteri mai sporite a executivului (inclusiv putere militară, în cazul legii marțiale) Cu toate acestea, starea de urgență reprezintă un regim juridic guvernat de principiul legalității administrației, bazat pe statul de drept. Principiul statului de drept presupune un sistem în care agențiile guvernamentale trebuie să opereze în cadrul legal și în care acțiunile lor trebuie să facă subiectul revizuirii de către tribunalele independente. Altfel spus, securitatea juridică a persoanelor trebuie garantată.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Competențe în situații de urgență

Tribunalele naționale trebuie să aibă jurisdicție deplină pentru revizuirea măsurilor de restricție și a derogărilor din punct de vedere al legalității și motivării acestora, și al conformității lor cu prevederile relevante din CEDO.

[CDL-AD\(2006\)015](#), Aviz referitor la protecția drepturilor omului în situații de urgență, alin. 36

253. Pe lângă parlament, sistemul judiciar joacă un rol esențial în controlul prerogativelor executivului în timpul stărilor de urgență, luând decizii legate de declararea stării de urgență precum și analizând legalitatea măsurilor specifice pentru situații de urgență. În plus, sistemul judiciar trebuie să continue să asigure dreptul la un proces echitabil. De asemenea, el oferă persoanelor o cale eficientă de atac în cazul în care drepturile omului le sunt încălcate de către guvern. În scopul apărării împotriva încălcării drepturilor inderogabile, dreptul la acțiune în instanță pentru contestarea legalității măsurilor pentru situații de urgență trebuie garantat prin independența sistemului judiciar.

[CDL-AD\(2008\)004](#), Raport privind controlul democratic al forțelor armate, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 74-a sesiuni plenare (Veneția, 14-15 martie 2008)

185. (...) Comisia de la Veneția convine că „întrucât, într-o democrație parlamentară, executivul este format, în mod normal, din lideri de partide și alte personalități importante din cadrul partidelor, [...] controlul legislativului poate să nu fie suficient de eficient în practică pentru a combate abuzul puterii executive. Astfel, într-un stat bazat pe supremația legii, controlul legislativ trebuie sprijinit prin măsuri adecvate și eficiente ale controlului judiciar”.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turcia – Avizul pe tema decretelor-legi de urgență nr. 667-676 adoptate în urma loviturii de stat eșuate din 15 iulie 2016, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 109-a sesiuni plenare, 9-10 decembrie 2016

Articolul 13, care reglementează procedura de arestare a persoanelor care încalcă regulile privind restricțiile de circulație include o prevedere care stabilește că „o persoană fizică poate contesta decizia de arest într-o instanță superioară sau prin procedură judiciară”. În special atunci când este vorba despre dreptul de *habeas corpus*, însă și în cazuri mai generale, dreptul de acces la instanță trebuie garantat. Se recomandă să se includă o prevedere generală în acest sens (...) În această privință, Comisia de la Veneția reamintește că „pe lângă parlament, sistemul judiciar joacă un rol esențial în controlul prerogativelor executivului în timpul stărilor de urgență, luând decizii legate de declararea stării de urgență, precum și analizând legalitatea măsurilor specifice pentru situații de urgență. În plus, sistemul judiciar trebuie să continue să asigure dreptul la un proces echitabil. De asemenea, el oferă persoanelor o cale eficientă de atac în cazul în care drepturile omului le sunt încălcate de către guvern. În scopul apărării împotriva încălcării drepturilor inderogabile, dreptul la acțiune în instanță pentru contestarea legalității măsurilor pentru situații de urgență trebuie garantat prin independența sistemului judiciar.

[CDL-AD\(2011\)049](#) Aviz referitor la proiectul de lege privind regimul juridic al stării de urgență în Armenia, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 89-a sesiuni plenare (Veneția, 16-17 decembrie 2011), alin. 41.

În baza acestei informații, este incert dacă un decret de impunere a unor măsuri privind restricțiile de circulație poate face subiectul unei analize a legalității. Comisia face referire la comentariile din Avizul său asupra proiectului de lege constituțională privind „Protecția națiunii” din Franța, menționând importanța esențială a supervizării judiciare a derogării măsurilor și deciziilor luate de autorități în timpul stării de urgență. Ea recomandă ca autoritățile turce să înființeze un sistem adecvat care să permită o analiză eficientă a legalității, inclusiv a necesității și proporționalității, a măsurilor luate de autorități în stare de urgență.

[CDL-AD\(2016\)010](#), Turcia – Aviz referitor la cadrul juridic care reglementează restricțiile de circulație, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 107-a sesiuni plenare (Veneția, 10-11 iunie 2016), alin. 49.

În raportul său privind Drepturile Omului și Starea de Urgență (1997), Raportorul special ONU oferă următoarele recomandări (privind principiul proporționalității, textul în italic este adăugat): „Atunci când o stare de urgență afectează exercitarea anumitor drepturi derogabile, vor fi adoptate *măsuri administrative sau judiciare*, în măsura posibilităților, în scopul reducerii sau eliminării consecințelor negative pe care acest lucru le provoacă, pentru exercitarea respectivelor drepturi”.

Exemplele din alte jurisdicții confirmă că anumite drepturi procedurale pot fi considerate implicit inderogabile. Astfel, Convenția Americană a Drepturilor Omului interzice în mod expres suspendarea „garanțiilor judiciare care sunt esențiale pentru protejarea acestor drepturi” care sunt inderogabile (Articolul 27 alin. 2 din CADO) Curtea Inter-Americană pentru Drepturile Omului, în opinia sa consultativă privind „*Habeas corpus* în situații de urgență”¹⁰⁶ a recomandat ca statele să nu suspende dreptul la remediul judiciar de contestare a legalității detenției (Articolul 7 alin. 6 din CADO) și dreptul la protecție judiciară (Articolul 25 alin. 1 din CADO)

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turcia – Avizul pe tema decretelor-legi de urgență nr. 667-676 adoptate în urma loviturii de stat eșuate din 15 iulie 2016, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 109-a sesiuni plenare, 9-10 decembrie 2016, alin. 159 și 160.

Comisia de la Veneția nu vede niciun motiv de îndoială că respectivul control exercitat de judecătorul administrativ francez, în special prin intermediul măsurilor provizorii (*référés*) asupra măsurilor pentru situații de urgență reprezintă un remediu eficient. Se consideră că adăugarea în Articolul 36-1 a prevederii că doar măsurile care sunt strict necesare pot fi luate de autoritățile civile, ar reprezenta o garanție suplimentară.”

[CDL-AD\(2016\)006](#), Aviz referitor la proiectul de lege constituțională privind „Protecția Națiunii” din Franța, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 106-a sesiuni plenare (Veneția, 11-12 martie 2016) alin. 74.

86. În plus, în conformitate cu secțiunea 23, excepțiile provizorii de la drepturile și libertățile fundamentale care sunt compatibile cu obligațiile internaționale ale Finlandei pot fi prevăzute într-o lege doar dacă sunt considerate necesare în cazul unui atac armat sau dacă o lege declară o situație de urgență atât de gravă, încât este comparabilă cu un atac armat. De asemenea, această prevedere pare a exprima implicit caracterul primar al tratatelor în domeniul drepturilor omului asupra legislației naționale (ordinare)

87. În consecință, autoritățile judiciare finlandeze pot exercita controlul judiciar în scopul garantării conformității cu obligațiile internaționale în domeniul drepturilor și libertăților fundamentale.

[CDL-AD\(2008\)010](#), Aviz referitor la Constituția Finlandei, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 74-a sesiuni plenare (Veneția, 14-15 martie 2008)

115. Poate fi recomandabil să se încredințeze dreptul, în mod explicit, președintelui să înainteze Curții Constituționale legile adoptate în condițiile Legii marțiale.

[...] 118. În final, poate fi recomandabil să se încredințeze dreptul, în mod explicit, președintelui să înainteze Curții Constituționale legile adoptate în condițiile Stării de Urgență.

[CDL-AD\(2015\)037](#), Primul Aviz referitor la propunerile de modificare a Constituției (Capitolele de la 1 la 7 și 10) Republicii Armenia, susținut de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 104-a sesiuni plenare (Veneția, 23- 24 octombrie 2015)

VII. Durata stării de urgență

Multe constituții prevăd un termen-limită pentru starea de urgență. [...] În general, aceste teremene pot fi prelungite.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Competențe în situații de urgență

O stare de urgență reprezintă prin definiție o stare care trebuie să fie excepțională și temporară. Deci, trebuie să aibă și un caracter provizoriu. Starea de urgență trebuie să fie limitată în timp. Ea nu trebuie să dureze mai mult decât situația de urgență în sine și nu poate deveni permanentă.

Similar Curții Europene a Drepturilor Omului, Comisia de la Veneția a subliniat că starea de urgență poate fi prelungită doar în baza unui „proces de reflecție continuă [...] care necesită analiza permanentă a necesității măsurilor pentru situații de urgență”. Parlamentul trebuie să decidă dacă starea de urgență trebuie prelungită, în deplină cunoștință a faptelor care pot motiva acest lucru. Comisia de la Veneția remarcă faptul că Consiliul de Stat al Franței a afirmat, în avizul său cu caracter obligatoriu asupra legislației secundare care prelungește starea de urgență, că „starea de urgență trebuie să rămână provizorie. [...] Prerogativele excepționale au efecte care, într-un stat guvernat de principiul supremației legii, trebuie să fie limitate în timp și spațiu. [...] Starea de urgență reprezintă o „situație de criză” care prin natura sa este provizorie. Astfel ea nu poate fi prelungită pe perioadă nedeterminată. [...] Atunci când, așa cum pare să fie cazul, „pericolul iminent” care conduce la o stare de urgență este generat de o amenințare permanentă, aceasta trebuie combătută cu ajutorul unor legi permanente. Astfel, guvernul trebuie să înceapă pregătirile pentru încetarea stării de urgență”. Prin urmare, Comisia de la Veneția consideră că, în ciuda absenței unei prevederi specifice care să stabilească limitarea temporală a stării de urgență, acest principiu este bine stabilit în jurisprudența Consiliului de Stat. În plus, Comisia de la Veneția recomandă să se aibă în vedere posibilitatea ca pentru a doua prelungire a stării de urgență să fie necesară majoritatea calificată a parlamentului.

[CDL-AD\(2016\)006](#), Aviz referitor la proiectul de lege constituțională privind „Protecția Națiunii” din Franța, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 106-a sesiuni plenare (Veneția, 11-12 martie 2016), alin. 65 și 67.

[...] Comisia de la Veneția reamintește că principalul scop al stării de urgență este restaurarea ordinii juridice democratice. Regimul de urgență nu trebuie să fie prelungit în mod nejustificat; dacă un guvern conduce prin legile stării de urgență prea mult timp, el își va pierde, în mod inevitabil, legitimitatea democratică. În plus, în timpul situației de urgență, drepturile ne-derogabile nu pot fi restricționate și trebuie să se dovedească faptul că restricționarea celorlalte drepturi este strict necesară în contextul stării de urgență declarate.”

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turcia - Avizul pe tema decretelor-legi de urgenta nr. 667-676 adoptate în urma loviturii de stat eșuate din 15 iulie 2016, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 109-a sesiuni plenare, 9-10 decembrie 2016, alin. 229.

Articolul 133 (Declararea stării de urgență)

În conformitate cu ultimul alineat al acestui Articol, starea de urgență trebuie să dureze până la încetarea circumstanțelor care au cauzat-o. Nu se menționează organele care stabilesc și procedurile prin care se decide, dacă aceste circumstanțe continuă.”

[CDL-AD\(2007\)047](#), Aviz referitor la Constituția Muntenegrului, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 73-a sesiuni plenare (Veneția, 14-15 decembrie 2007), alin. 102.

Articolul 14 al proiectului de lege prevede în mod corect obligația autorităților care au emis măsurile pentru starea de urgență de a le retrage imediat după încetarea stării de urgență. Această prevedere trebuie să indice că „acțiunile relevante” trebuie întreprinse cu promptitudine.

[CDL-AD\(2011\)049](#) Aviz referitor la proiectul de lege privind regimul juridic al stării de urgență în Armenia, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 89-a sesiuni plenare (Veneția, 16-17 decembrie 2011), alin. 42.

La un nivel mai general, în opinia Comisiei de la Veneția, prelungirea stării de urgență nu reprezintă întotdeauna cea mai bună soluție pentru restabilirea siguranței publice și pentru reinstaurarea statului de drept. Experiența din alte câteva state a demonstrat că cu cât durata regimului stării de urgență este mai mare, cu atât crește și posibilitatea ca statul respectiv să se îndepărteze de criteriile obiective care au justificat folosirea prerogativelor aferente situației de urgență. Cu cât această situație persistă mai mult, cu atât este mai nemotivată tratarea acestei situații ca având un caracter excepțional cu consecința că nu poate fi combătută prin aplicarea instrumentelor legale normale. În baza PIDCP, CDO a subliniat că derogările trebuie să fie temporare și a criticat stările de urgență de lungă durată (a se vedea, spre exemplu, observațiile finale ale Comitetului privind Israelul (1998) și Egiptul (2002))

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turcia – Avizul pe tema decretelor-legi de urgență nr. 667-676 adoptate în urma loviturii de stat eșuate din 15 iulie 2016, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 109-a sesiuni plenare, 9-10 decembrie 2016, alin. 41.

VIII. Durata măsurilor pentru situații de urgență

În ceea ce privește măsurile structurale (generale), prevederile decretelor-legi privind starea de urgență trebuie să își piardă efectul juridic odată cu expirarea stării de urgență. Aceste decrete-legi nu trebuie să introducă modificări legislative permanente, ci acestea trebuie să fie lăsate la discreția legislației ordinare. Acest lucru este deosebit de important pentru existența unor căi de atac eficiente: prevederile procedurilor pentru asigurarea căilor de atac pot fi modificate, însă căile de atac eficiente nu pot fi suprimate complet. Guvernului nu i se poate permite să excludă controlul judiciar asupra propriilor sale acțiuni sau să modifice regulile procedurale astfel încât acest control să devină inefficient. În mod similar, guvernului nu i se poate permite să pună în aplicare regulamente care subminează poziția altor instituții independente ale statului, care modifică structura lor, principiile de funcționare etc.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turcia - Avizul pe tema decretelor-legi de urgență nr. 667-676 adoptate în urma loviturii de stat eșuate din 15 iulie 2016, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 109-a sesiuni plenare, 9-10 decembrie 2016, alin. 80.

În ceea ce privește criteriul „timp”, care solicită ca orice astfel de măsură să fie limitată temporal și provizorie, având în vedere că au existat restricții de circulație de durate variabile (de la câteva ore până la, în cazuri extreme, restricții de circulație permanente de câteva săptămâni), există o lipsă de prevederi pentru acest subiect în legislația administrației regionale. De asemenea, în deciziile guvernatorului nu este prevăzută durata restricțiilor de circulație.

[CDL-AD\(2016\)010](#), Turcia - Aviz referitor la cadrul juridic care reglementează restricțiile de circulație, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 107-a sesiuni plenare (Veneția, 10-11 iunie 2016), alin. 79.

76. Cu toate acestea, este binevenit faptul că, în contradicție cu Constituția curentă, Articolul 119 amendat prevede, în mod explicit, că decretele prezidențiale privind situația de urgență care nu sunt „dezbătute și finalizate” de Adunarea Națională Generală a Turciei în termen de trei luni vor înceta în mod automat să producă efecte.

[...] 83. În timpul stării de urgență, președintele poate emite decrete prezidențiale cu forță de lege (proiectul Articolului 119) Aceste decrete nu fac subiectul limitărilor prevăzute de Articolul 104(17), astfel încât ele se pot referi la orice aspect, inclusiv drepturile omului. Cu toate acestea, și aici trebuie să se aplice garanția prevăzută în Articolul 15. Decretele cu forță de lege trebuie transmise către Adunarea Națională Generală a Turciei la data publicării lor, în scopul aprobării. Adunarea trebuie să dezbată și să aprobe aceste decrete în termen de trei luni. În caz contrar, decretele vor înceta în mod automat să producă efecte. Această prevedere este mai clară decât cea privind decretele prezidențiale adoptate în absența stării de urgență.

[CDL-AD\(2017\)005](#), Turcia – Aviz privind modificarea Constituției adoptată de Marea Adunare Națională la 21 ianuarie 2017 și supusă aprobării unui Referendum Național la 16 aprilie 2017, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 110-a sesiuni plenare (Veneția, 10-11 martie 2017)

IX. Aplicabilitatea măsurilor pentru situații de urgență

Principalul efect al declarării stării de urgență / derogării este acela că guvernul poate întreprinde măsuri care nu ar fi acceptabile în condiții normale. Din punct de vedere al sistemului european al drepturilor omului, acest regim extinde în mod semnificativ marja de apreciere a guvernului privind modul de abordare a situației de urgență (...)

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turcia – Avizul pe tema decretelor-legi de urgență nr. 667-676 adoptate în urma loviturii de stat eșuate din 15 iulie 2016, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 109-a sesiuni plenare, 9-10 decembrie 2016, alin. 59.

a. Principiile necesității și proporționalității

Analiza necesității și proporționalității măsurilor pentru situații de urgență și conformitatea acestora cu principiul statului de drept necesită o abordare dinamică. CtEDO a constatat că Articolul 15, alin. 3 prevede cerința unei revizuiri permanente a măsurilor pentru situații de urgență și că interpretarea Articolului 15 trebuie să lase loc unei adaptări progresive. Același lucru este valabil pentru o analiză mai specifică a proporționalității și necesității măsurilor individuale - măsurile care sunt justificate în perioada imediat următoare unei crize publice majore pot să nu mai fie necesare după câteva luni.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turcia - Avizul pe tema decretelor-legi de urgență nr. 667-676 adoptate în urma loviturii de stat eșuate din 15 iulie 2016, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 109-a sesiuni plenare, 9-10 decembrie 2016, alin. 62.

De asemenea, Comisia de la Veneția subliniază importanța principiului proporționalității. Această cerință trebuie să se aplice atât pentru deciziile privind restricțiile de circulație, cât și pentru implementarea lor și măsurilor aferente care pot afecta alte drepturi și libertăți, care pot consta în restricții suplimentare ce pot fi impuse populației în timpul restricțiilor de circulație, ca de exemplu închiderea școlilor sau a companiilor, restricții privind furnizarea de servicii publice sau interzicerea evenimentelor publice, sau activitățile de securitate întreprinse de autorități în acest context. Similar restricțiilor de circulație, toate aceste măsuri trebuie să fie proporționale cu amenințarea și cu iminența acesteia, nu trebuie să aibă o durată mai mare decât amenințarea în sine și trebuie să se aplice doar în regiunile afectate de aceasta. Importanța principiului proporționalității este confirmată de (...) Constituție.

[CDL-AD\(2016\)010](#), Turcia – Aviz referitor la cadrul juridic care reglementează restricțiile de circulație, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 107-a sesiuni plenare (Veneția, 10-11 iunie 2016), alin. 81.

b. Efecte permanente

Cea mai importantă caracteristică a oricărui regim de situație de urgență este natura sa temporară. Acest fapt este subliniat în Standardele Minime de la Paris privind Drepturile Omului în Stare de Urgență, Secțiunea A, punctul 3 (a) 45 adoptat de Asociația de Drept Internațional în anul 1984. Acest lucru a fost subliniat de asemenea de Raportorul Special ONU pentru drepturile omului și stări de excepție, citat mai sus. Comisia de la Veneția a afirmat acest lucru în Avizul său asupra proiectului de lege constituțională privind „Protecția națiunii” din Franța. În același sens, Observația generală nr. 29 privind Articolul 4 al PIDCP subliniază faptul că măsurile care prevăd derogări de la Pact trebuie să aibă o „natură excepțională și provizorie”.

O întrebare complicată este în ce măsură acțiunile individuale întreprinse în baza regimului situației de urgență pot avea un efect permanent (respectiv dacă efectele lor se prelungesc după perioada situației de urgență). Aici, trebuie făcută o distincție între măsurile individuale și prevederile structurale (cu caracter general). Uneori măsurile individuale pot fi ireversibile, atunci când pericolul poate fi evitat doar printr-o acțiune irevocabilă. Acestea fiind spuse, pe perioada situației de urgență, guvernul trebuie să încerce, în cea mai mare măsură posibilă, și atunci când pericolul poate fi evitat într-un alt fel, să întreprindă doar măsuri individuale provizorii, respectiv cele care au o durată limitată sau care pot fi revocate sau amendate ulterior, întrucât scopul final al oricărei situații de urgență trebuie să fie revenirea statului la starea de normalitate.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turcia – Avizul pe tema decretelor-legi de urgență nr. 667-676 adoptate în urma loviturii de stat eșuate din 15 iulie 2016, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 109-a sesiuni plenare, 9-10 decembrie 2016, alin. 78 și 79.

În opiniile sale anterioare, Comisia de la Veneția a subliniat, cu referire la normele și principiile internaționale relevante, că cea mai importantă caracteristică a oricărui regim de situație de urgență este natura sa temporară. Acțiunile care sunt justificate imediat după o criză publică majoră pot să nu fie considerate necesare câteva luni mai târziu. În plus, modificările permanente ale legislației naționale trebuie încadrate în procesul politic democratic normal, prin legislația ordinară, elaborată cu atenție și dezbătută în mod corespunzător în parlament înainte de adoptare.

[CDL-AD\(2017\)021](#), Turcia - Aviz referitor la prevederile decretului-legi de urgență nr. 674 din 1 septembrie 2016 privind exercitarea democrației locale, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 112-a sesiuni plenare (Veneția, 6-7 octombrie 2017), alin. 58.

c. Aspecte specifice

121. [...] Poate fi util să se limiteze puterile legislative ale executivului în timpul situațiilor de urgență la anumite aspecte specifice, astfel încât executivul să nu își poată folosi funcțiile legislative pentru a anihila drepturile opoziției. [...] Aceste restricții împiedică executivul să folosească situația de urgență ca pretext pentru limitarea drepturilor opoziției.

[CDL-AD\(2019\)015](#), Parametrii privind raporturile dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de verificare

d. Interpretare

În plus, întrucât restricțiile de circulație reprezintă prin însăși natura lor o măsură care permite restricționarea drepturilor fundamentale, textele care le guvernează trebuie interpretate restrictiv, atât din punct de vedere al conținutului, cât și al competenței și aplicabilității.

[CDL-AD\(2016\)010](#), Turcia – Aviz referitor la cadrul juridic care reglementează restricțiile de circulație, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 107-a sesiuni plenare (Veneția, 10-11 iunie 2016), alin. 73.

e. Amendamentul constituțional

Un număr semnificativ de constituții conțin prevederi care limitează amendamentele constituționale în stare de război, stare de urgență sau situații similare (a se vedea mai sus, secțiunea III, alin. 52-53) Deși acest lucru reprezintă o restricționare a amendamentului constituțional, el are o natură *temporară* iar raționamentul său este foarte diferit de cel al caracterului neamendabil al constituției. Din acest punct de vedere, Comisia dorește să sublinieze că este de preferat ca legiuitorul constituțional să fie cel care decide asupra existenței acestei situații extraordinare. Ar putea fi problematic dacă aceste reguli conduc spre oferirea puterii executivului să blocheze reformele propuse în mod legitim prin declararea stării de urgență. Astfel, de exemplu, conceptul de „război” trebuie interpretat în mod restrictiv, pentru a nu include participarea națională la conflicte militare internaționale.

[CDL-AD\(2010\)001](#), Raport privind amendamentul constituțional, alin. 224

29. Nu există nicio regulă formală în legislația internațională care împiedică amendamentele constituționale în timpul situațiilor de urgență precum război, aplicarea legii marțiale, stare de asediu sau măsuri extraordinare. Cu toate acestea, o astfel de interdicție este prevăzută în câteva constituții (Albania, Estonia, Georgia, Lituania, Moldova, Muntenegru, Polonia, Portugalia, România, Serbia, Spania, Ucraina) De exemplu, Articolul 228 alin. 6 din Constituția Poloniei prevede în mod clar că: „În perioada de aplicare a măsurilor extraordinare, următoarele nu pot fi modificate: Constituția, legislația privind alegerea Seimului, a senatului și a organului de guvernare locală (...)”. În mod similar, Articolul 147(2) din Constituția Lituaniei prevede că „Pe perioada stării de urgență sau a legii marțiale, nu pot fi introduse amendamente ale Constituției”, iar Articolul 157 din Constituția Ucrainei prevede: „Constituția Ucrainei nu va fi amendată în condițiile legii marțiale sau ale stării de urgență”. Constituția Turciei nu conține astfel de prevederi.

30. Această interdicție reflectă importanța protejării elementelor fundamentale ale sistemului politic, în special ale Constituției și ale sistemului electoral. Aceasta reiese din ideea că o stare de urgență poate conduce la limitări ale funcționării normale a parlamentului (în special din punct de vedere al opoziției) precum și, foarte des, la limitarea funcției mass media și la limitarea exercitării unor libertăți politice ca de exemplu libertatea de întrunire. În aceste condiții, procesul democratic de amendament constituțional nu poate fi garantat integral.

[CDL-AD\(2017\)005](#), Turcia - Aviz privind modificarea Constituției adoptată de Marea Adunare Națională la 21 ianuarie 2017 și supusă aprobării unui Referendum Național la 16 aprilie 2017, alin. 30-31

121. [...] Se recomandă ca în timpul situației de urgență să nu se implementeze amendamente constituționale ([CDL-AD\(2017\)005](#), alin. 29) Aceste restricții împiedică executivul să folosească situația de urgență ca pretext pentru limitarea drepturilor opoziției.

[CDL-AD\(2019\)015](#), Parametrii privind raporturile dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de verificare

f. Prerogativele entităților autonome locale

În anumite state federale, declararea stării de urgență poate implica transferul competențelor statului și ale autorităților locale către guvernul central.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Competențe în situații de urgență

Alineatul 2 din Articolul 7 stabilește dreptul președintelui, pe perioada stării de urgență, „să suspende acțiunile juridice ale statului și ale organelor autonome locale, cu excepția legilor și actelor judiciare”. Prerogativele președintelui sunt definite la un nivel prea general. În plus, și aceste prerogative trebuie exercitate prin decrete prezidențiale. Aplicabilitatea și consecințele excepției privind „legile și actele judiciare” nu sunt foarte clare: câteva dintre măsurile prezentate

În primul paragraf al Articolului 7 din proiect și câteva dintre prerogativele prezentate în Articolul 9 din proiect implică o derogare temporară de la prevederile legale, care duc în fapt la o suspendare parțială a legii implicate. Se recomandă să se revizuiască sau să se clarifice acest aspect.

[CDL-AD\(2011\)049](#) Aviz referitor la proiectul de lege privind regimul juridic al stării de urgență în Armenia, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 89-a sesiuni plenare (Veneția, 16-17 decembrie 2011), alin. 34.

În opinia Comisiei de la Veneția, un astfel de control sporit din partea guvernării conduce la o putere discreționară extinsă a reprezentanților statului asupra municipalităților, a autorităților alese prin vot, a personalului și a resurselor acestora. În plus, această putere, deși instituită doar în legătură cu activitățile suspecte legate de terorism, nu este limitată la situațiile excepționale care caracterizează starea de urgență. Astfel, modificările introduse de decretul-lege în legislația municipală pot fi într-adevăr considerate, așa cum a fost stabilit de Congres, ca o reflectare unei schimbări mai generale, care depășesc exigențele stării de urgență, către un nou tip de „recentralizare” a administrației publice locale a Turciei. Acest lucru reprezintă o problemă atât din perspectiva reglementărilor internaționale și naționale privind starea de urgență, cât și din cea a angajamentelor Turciei legate de guvernarea locală autonomă în baza Cartei europene a autonomiei locale.

[CDL-AD\(2017\)021](#), Turcia - Aviz referitor la prevederile decretului-lege de urgență nr. 674 din 1 septembrie 2016 privind exercitarea democrației locale, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 112-a sesiuni plenare (Veneția, 6-7 octombrie 2017), alin. 92.

g. Tribunalele militare, autoritățile militare și forțele armate

116. Forțele armate pot furniza asistență pentru autoritățile civile atunci când acestea nu mai pot menține legea și ordinea.⁷⁶ Sprijinul militar acordat organelor de aplicare a legii reprezintă un aspect deosebit de important, iar măsura în care forțele armate pot oferi această asistență variază semnificativ în rândul statelor membre ale Consiliului European. Aplicabilitatea potențială a forțelor militare în acest domeniu depinde adesea de (in)existența forțelor polițienești militarizate. În statele în care există forțe intermediare, forțele armate au în general responsabilități mai limitate în acest domeniu. În majoritatea statelor, utilizarea forțelor armate pentru păstrarea ordinii publice este guvernată de legi stricte și în multe cazuri este necesară declararea „stării de urgență” înainte de mobilizarea soldaților. [...]

125. În cazul operațiunilor de salvare în caz de dezastru, anumite constituții reglementează în mod explicit utilizarea forțelor militare. În alte state, precum Danemarca, chiar și în absența prevederilor constituționale specifice pentru delimitarea rolului forțelor militare în situații naționale de criză, Ministerul Apărării este autorizat să instruiască forțele armate să asigure „asistență umanitară la domiciliu”. Alte sisteme juridice autorizează forțele armate să participe la minimalizarea consecințelor dezastrurilor naturale, ale amenințărilor extraordinare la adresa mediului și să se implice în misiuni de căutare și salvare în baza unei legi. În Regatul Unit, forțele armate au aceleași prerogative și obligații ca orice alt cetățean, în scopul furnizării de asistență atunci când autoritatea civilă are nevoie de sprijin în combaterea dezastrurilor. În plus, guvernul poate invoca prerogativele prevăzute de Legea privind competențele în situații de urgență (precum și în recenta Legea privind contingentele civile, a se vedea mai sus) pentru declararea stării de urgență. În final, anumite state dețin unități speciale în cadrul forțelor militare care să execute aceste activități de asistență. Un exemplu în acest sens este Spania, cu Unitatea militară pentru situații de urgență.

126. De asemenea, forțele armate pot fi convocate pentru a sprijini autoritățile publice în cazul dezastrurilor biologice, respectiv epidemii de micro-organisme și toxine patogene.⁹³ Amenințăările biologice pot fi generate de atacuri din partea autorităților statale, a actorilor nestatali, sau cel mai probabil în urma evenimentelor naturale. Majoritatea statelor au implementat un cadru legal clar care prevede când și cum diverșii actori trebuie implicați în managementul riscurilor biologice, aceste specificații incluzând, în mod normal, prevederi legate de cooperarea dintre forțele civile și cele militare. [...]

132. Parlamentele pot exercita un control prealabil prin adoptarea unor legi care definesc și reglementează serviciile de securitate și prerogativele lor, și prin adoptarea unor alocări bugetare corespunzătoare. Participarea parlamentului în elaborarea cadrului legal național pentru securitate reprezintă funcția proactivă a acestuia, orientată către activitățile și politicile viitoare ale executivului. Controlul prealabil poate cuprinde autorizarea prealabilă, de exemplu, a trimiterii de soldați în străinătate, sau a intervenției armate în cazul unei stări de urgență sau de asediu, în care poliția și alte forțe naționale de securitate nu dețin suficient personal disponibil. Controlul prealabil cade, în principal, în sarcina executivului. Executivul este responsabil pentru managementul de zi cu zi al forțelor armate (delegat conducerii militare), precum și pentru politicile și strategiile forțelor armate. [...]

[CDL-AD\(2008\)004](#), Raport privind controlul democratic al forțelor armate, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 74-a sesiuni plenare (Veneția, 14-15 martie 2008)

În anumite cazuri, înființarea tribunalelor militare este interzisă în mod expres de constituție (Rusia) În alte cazuri, pot fi înființate tribunale militare, în special, în stare de război.[...]

În anumite țări (Portugalia, Grecia și Turcia), starea de asediu implică, de asemenea, transferul anumitor drepturi polițienești către autoritățile militare. În alte țări (Germania, Finlanda, Rusia, Polonia, Ungaria, Letonia și Malta), acest lucru nu este posibil. [...]

[CDL-STD\(1995\)012](#), Competențe în situațiile de urgență

X. Alegerile în timpul stării de urgență

a. Generalități

31. Legislația internațională nu include nicio reglementare formală care să împiedice statele să organizeze alegeri sau referendumuri în timpul situațiilor de urgență. Cu toate acestea, în baza anumitor constituții, o situație extraordinară va amâna sau va oferi posibilitatea de amânare a alegerilor programate, de exemplu prin prelungirea mandatului parlamentului (Croatia, Italia, Germania, Grecia, Polonia, Lituania, Slovenia, Spania, Ungaria și Canada) În mod similar, o situație de urgență poate împiedica dizolvarea parlamentului (Germania, Spania, Portugalia, Polonia, Ungaria, Rusia) În Turcia, o stare de război declarată va conduce la amânarea alegerilor (Articolul 78 din Constituție)

32. Această regulă reflectă îngrijorarea că în timpul stării de urgență este posibil ca statele să nu poată satisface standardele constituționale și internaționale privind alegerile libere și imparțiale, inclusiv standardele care au fost prevăzute de Comisia de la Veneția în Codul de bune practici în materie de referendum. În baza acestor standarde, referendumurile trebuie să se bazeze pe principiul votului universal, egal, liber exprimat și secret. Întrebările care fac subiectul referendumului trebuie să fie formulate în mod clar. Referendumul trebuie să fie organizat de un organ independent. Autoritățile trebuie să ofere informații obiective și nu trebuie să influențeze rezultatul votului prin campanii unilaterale. Mass media publică trebuie să fie neutră, în special, în emisiunile informative. Drepturile fundamentale ale omului – în special, libertatea de exprimare, libertatea întrunirilor, dreptul la siguranță – trebuie respectate cu strictețe.

33. Comisia de la Veneția a subliniat, anterior, că „organizarea de alegeri democratice și, astfel, însăși existența democrației nu sunt posibile fără respectarea drepturilor omului, în special, a dreptului de exprimare și drepturilor mass media, a dreptului de întrunire și de asociere în scop politic, inclusiv de înființare a partidelor politice. Respectarea acestor libertăți este esențială, în special, în timpul campaniilor electorale. Restricțiile acestor drepturi fundamentale trebuie să respecte Convenția Europeană a Drepturilor Omului și, mai general, să aibă un temei legal, să fie în interesul general și să respecte principiul proporționalității”.

34. În opinia Comisiei de la Veneția, există, în mod evident, pericolul ca procesul democratic să fie afectat atunci când există restricții legate de procedurile „normale” ale statului de drept. De asemenea, există riscul ca principiile electorale fundamentale să fie subminate în timpul stării de urgență, în special, principiul egalității de șanse. În mod similar, este axiomatic faptul că derogarea de la drepturile civile și politice ale populației generează riscul ca rezultatele să nu fie democratice.

35. Într-adevăr, Comisia a avut o opinie favorabilă asupra unei prevederi constituționale în Georgia, care stabilește că nu se pot organiza alegeri în timpul unei stări de urgență sau al legii marțiale și pentru o perioadă de 60 de zile de la încetarea stării de urgență, deoarece „procesul electoral necesită un mediu politic pașnic și fructificarea cu succes a tuturor drepturilor și libertăților omului, și garanția completă a ordinii și securității publice”.

[CDL-AD\(2017\)005](#), Turcia - Aviz privind modificarea Constituției adoptată de Marea Adunare Națională la 21 ianuarie 2017 și supusă aprobării unui Referendum Național la 16 aprilie 2017, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 110-a sesiuni plenare (Veneția, 10-11 martie 2017)

[...] Amendamentul - nu foarte clar descris - va da parlamentului posibilitatea să decidă organizarea de alegeri chiar și în timpul stării de urgență sau al instaurării legii marțiale. Pare puțin probabil ca cerințele pentru organizarea unor alegeri libere și imparțiale să poată fi satisfăcute în timpul stării de urgență sau al legii marțiale.

[CDL-AD\(2004\)008](#), Aviz referitor la propunerile de modificare a Constituției Georgiei, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 58-a sesiuni plenare (Veneția, 12-13 martie 2004), alin. 9 și 10.

b. Referendumuri constituționale

36. Această analiză se aplică cu o valabilitate cel puțin egală pentru referendumurile constituționale propuse, și, în particular, pentru referendumurile privind schimbarea sistemului politic, deși, putem recunoaște că o prăbușire completă a ordinii constituționale existente poate necesita organizarea unui referendum constituțional în timpul unei stări de urgență. Implementarea unei modificări constituționale permanente, în timpul unei stări de urgență, depinde de prevalența principiilor democratice. Următoarele paragrafe sunt bazate pe acest principiu.

[...] 42. Există două posibilități care sunt în conformitate cu standardele democratice: dacă este absolut necesar să se organizeze un referendum constituțional în timpul unei stări de urgență, dacă trebuie anulate restricțiile privind libertățile politice sau, dacă restricțiile nu pot fi anulate, referendumul constituțional trebuie amânat până după încetarea stării de urgență sau, cel puțin, până la încetarea aplicării restricțiilor.

[CDL-AD\(2017\)005](#), Turcia - Aviz privind modificarea Constituției adoptată de Marea Adunare Națională la 21 ianuarie 2017 și supusă aprobării unui Referendum Național la 16 aprilie 2017, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 110-a sesiuni plenare (Veneția, 10-11 martie 2017)

c. Alegerile prezidențiale extraordinare în timpul situațiilor de urgență și al legii marțiale

Articolul 72 al propunerilor de amendamente introduce un alineat în Articolul 91 din Cod care interzice alegerile prezidențiale extraordinare în timpul situațiilor de urgență și al legii marțiale. Alegerile prezidențiale extraordinare vor avea loc în a 40-a zi după încetarea situației de urgență sau a legii marțiale. Deși poate părea adecvat să nu se organizeze alegeri în contextul situațiilor de urgență și al legii marțiale, există pericolul ca aceste situații să fie provocate sau folosite abuziv pentru organizarea de alegeri extraordinare prin mijloace constituționale.

[CDL-AD\(2006\)026](#), Aviz comun referitor la propunerile de modificare a Codului Electoral al Republicii Armenia, alin. 51

34. În cazul unei stări de urgență sau al legii marțiale, alegerile prezidențiale extraordinare sunt interzise și vor avea loc în a 40-a zi după încetarea situației de urgență sau a legii marțiale (Articolul 91 din Cod, amendat de Articolul 80 din amendamente) Opinia comună anterioară, în alineatul 51, a avertizat cu privire la pericolul de provocare sau de utilizare abuzivă a acestei

prevederi pentru a împiedica organizarea de alegeri extraordinare. De asemenea, momentul exact al încetării stării de urgență sau a legii marțiale este, la fel, incert, având în vedere că termenul de 40 de zile este determinat pe baza acestui moment.

[CDL-AD\(2007\)013](#) Aviz comun final referitor la propunerile de modificare a Codului Electoral al Republicii Armenia, elaborat de Comisia de la Veneția și Biroul OSCE pentru instituțiile democratice și drepturile omului (OSCE/ODIHR), adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 70-a sesiuni plenare (Veneția, 16-17 martie 2007)

d. Amânarea alegerilor

D. Prerogative în cazul situației de urgență

51. Scopul legitim al păstrării ordinii constituționale poate justifica amânarea alegerilor în situații excepționale, ca, de exemplu, stare de război sau catastrofe naturale. Atunci când o criză gravă afectează o țară, alegerile pot intensifica conflictele politice și, în acest caz, poate fi necesar să se urmărească o soluție pentru starea de criză. În condiții excepționale, poate fi de datoria autorităților să amâne alegerile în vederea reducerii tensiunilor și pentru a da electoratului posibilitatea de a-și exprima opțiunea într-un context de siguranță și în bună ordine.

54. Comisia de la Veneția... poate analiza problema situațiilor de urgență în termeni juridici, având în vedere că, fără o referință la acest tip specific de pericol, motivarea Decretului nr. 11199 face referință la „riscul unui conflict civil”, precum și la pericolul pentru „stabilitatea ordinii publice, care poate reprezenta, de asemenea, o amenințare pentru siguranța națională”. Admițând, de dragul discuției, că ar fi putut exista un astfel de pericol, apare întrebarea: cine are dreptul să ia o astfel de măsură în baza constituției naționale?

55. În conformitate cu Articolul 86(1) din Constituție, președintele „reprezintă unitatea poporului”. Situațiile extraordinare necesită adesea măsuri speciale, iar un președinte, a cărui misiune principală este reprezentarea unității poporului, deține mandatul constituțional pentru a contribui la funcționarea statului în condiții de normalitate. Desigur, acest mandat include apeluri la dialog către actorii statului și partidele politice, și chemarea președintelui la dialog, în repetate rânduri, de către actorii politici. Plecând de la această observație, trebuie analizat dacă președintele deține prerogative specifice legate de o stare de urgență, fapt care ar oferi un temei constituțional și juridic pentru amânarea alegerilor într-un astfel de caz.

56. Motivarea președintelui nu face referință la Articolul 170 din Constituție, cu toate acestea este important să se analizeze dacă această prevedere ar fi putut servi ca bază pentru Decretul din 10 iunie.

57. În conformitate cu Articolul 170(1) din Constituția Albaniei: „Pot fi luate măsuri extraordinare pe baza stării de război, a stării de urgență sau a dezastrelor naturale, pe perioada duratei acestor stări.”

58. În schimb, Articolul 170(2) prevede că „principiile activității entităților publice, precum și măsura limitării drepturilor și libertăților omului pe perioada existenței situațiilor care necesită măsurile extraordinare, sunt definite prin lege”. Acest lucru înseamnă că măsurile extraordinare trebuie să fie bazate pe lege chiar și în cazul situațiilor de urgență.

59. În conformitate cu Articolul 170(6) din Constituția Albaniei: „În timpul perioadei de implementare a măsurilor extraordinare, nu pot fi organizate alegeri pentru administrațiile locale, nu pot fi organizate referendumuri și nu poate fi ales un nou președinte al Republicii. Alegerile pentru administrațiile locale pot fi organizate doar în teritoriile în care măsurile extraordinare nu sunt implementate.” Acest lucru înseamnă că într-adevăr nu trebuie organizate alegeri în timpul unei stări de urgență.

62. [...] prerogativele în cazul situației de urgență din Articolul 170 nu pot servi drept fundament juridic pentru amânarea alegerilor de către președinte. Președintele poate face referire doar la o situație de criză sub nivelul aceluia care mandatează acțiunile din Articolul 170 din Constituție. Cu toate acestea, Constituția face o corelare clară între ne-organizarea alegerilor și starea de urgență. Astfel, o criză de „nivel redus” nu poate justifica anularea sau amânarea alegerilor de către o autoritate publică care nu este împuternicită în acest sens.

[CDL-AD\(2019\)019](#), Albania – Aviz referitor la competențele Președintelui de a stabili datele alegerilor, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 120-a sesiuni plenare, (Veneția, 11-12 octombrie 2019)

Analiză comparativă privind stabilirea datei alegerilor

10. ... Pentru anumite state, Parlamentul deține puterea de a modifica data alegerilor în cazul unei stări de urgență (Republica Cehă, Slovenia)

11. În anumite state alegerile au fost amânate sau există un temei legal specific pentru acest lucru:

- În caz de inundații, incendii sau alte dezastre (Canada, Costa Rica în 2002 pentru anumite alegeri locale, Islanda 1958, Slovenia¹);

12. Adesea, nu există prevederi specifice privind amânarea alegerilor. Legea constituțională nr. 110/1998 privind securitatea Republicii Cehia reprezintă mai degrabă o excepție atunci când prevede posibilitatea de amânare a alegerilor în următoarele condiții: „Dacă pe perioada unei stări de urgență, a unei amenințări la adresa statului, sau a unei stări de război, condițiile din Republica Cehă nu permit organizarea alegerilor până la termenul prevăzut de normele electorale obișnuite, termenul poate fi prelungit statutar, însă nu cu mai mult de șase luni.”

13. În mod similar, în conformitate cu Articolul 196 din Legea privind alegerea funcționarilor publici din Republica Coreea, președintele poate amâna un scrutin electoral (pentru președinte sau Adunarea Națională), iar conducătorul comisiei electorale competente (pentru alegeri locale) poate amâna un scrutin în cazul unui dezastru natural sau al unor altor circumstanțe [in]evitabile.

15. În prezent, Norvegia revizuieste Legea scrutinului electoral din 2002, printre altele pentru a introduce o clauză privind situațiile de urgență în cazul dezastrelor naturale, atacurilor teroriste sau al altor evenimente extraordinare care întrerup procesul electoral (pandemii, sau defecțiuni majore ale sistemelor de comunicații, de exemplu, datorită unui atac cibernetic sau datorită întreruperii alimentării electrice) care necesită amânarea sau prelungirea termenului pentru alegeri. Se pare că există doar câteva țări care au astfel de clauze în legislația electorală, însă având în vedere riscul atacurilor cibernetice sau al campaniilor masive de dezinformare din timpul alegerilor, aceste clauze sunt recomandate.

Pe scurt: Doar câteva dintre statele membre ale Comisiei de la Veneția prevăd în Constituția sau în legislația lor posibilitatea de amânare a alegerilor în cazul unei stări de urgență și alte câteva - în cazul dezastrelor naturale sau al altor evenimente extraordinare. O analiză comparativă a demonstrat că o astfel de amânare a avut loc ocazional.

[CDL-AD\(2019\)019](#), Albania – Aviz referitor la competențele Președintelui de a stabili datele alegerilor, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 120-a sesiuni plenare, (Veneția, 11-12 octombrie 2019)

e. Amendamentele la legislația electorală

28. Pe lângă îngrijorările legate de momentul implementării amendamentelor, este problematic faptul că amendamentele din martie și aprilie au fost într-o manieră grăbită, fără consultarea corespunzătoare a părților interesate relevante, inclusiv a partidelor din opoziție și a societății civile. În cadrul mai multor Avize, Comisia de la Veneția și Biroul pentru Instituții Democratice

¹ Parlamentul poate amâna alegerile în timpul unei stări de urgență.

și Drepturile Omului (ODIHR) au subliniat importanța unor consultări publice complexe și comprehensive în adoptarea cadrului legal pentru probleme de importanță majoră pentru societate, ca de exemplu amendamente importante la legea electorală. În cazul de față, amendamentele au fost implementate în timpul unei stări de urgență, limitând intervalul de timp pentru o dezbatere democratică și libera exprimare a pluralității opiniilor. Deși anumite amendamente au un caracter tehnic, câteva amendamente pot avea consecințe semnificative pentru exercitarea (pasivă și activă) a dreptului de vot, pentru rezultatul electoral sau pentru administrarea procesului electoral. Așa cum ODIHR și Comisia de la Veneția au subliniat în mai multe ocazii, luând în calcul importanța acestor amendamente, precum și efectul reformei constituționale din anul 2017 asupra sistemului electoral existent (a se vedea punctele 3 și 4 de mai jos), este esențial ca acestea să fie implementate în urma unui proces complex și comprehensiv de consultare publică. Amendamentele adoptate în grabă, care se referă la elemente fundamentale ale legii electorale, precum amendamentele din 2018, reprezintă un obstacol pentru însăși legitimitatea sistemului electoral din Turcia.

[CDL-AD\(2018\)031](#), Turcia – Aviz comun al Comisiei de la Veneția și ODIHR privind modificările legislației electorale și a „legilor armonizate” aferente adoptate în martie și aprilie 2018, adoptat de Consiliul pentru alegeri democratice în cadrul celei de a 64-a întruniri (Veneția, 13 decembrie 2018) și de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 117-a sesiuni plenare (Veneția, 14 și 15 decembrie 2018)

XI. Dizolvarea parlamentului

În anumite țări, mandatul adunării legislative este prelungit pe perioada situației de urgență: Italia (în stare de război), Germania (în stare de apărare), Turcia (în stare de război), Polonia, Lituania (în stare de război), Slovenia, Ungaria și Canada (în absența votului negativ al cel puțin unei treimi din deputați) În multe țări (Germania, Spania, Portugalia, Grecia, Polonia, Ungaria, Rusia și Croația), dizolvarea parlamentului pe perioada situației de urgență este interzisă.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Competențe în situații de urgență

121. [...]Comisia de la Veneția a subliniat faptul că activitatea parlamentară trebuie să continue pe perioada stării de urgență și a indicat că parlamentul nu trebuie dizolvat în timpul exercitării prerogativelor legate de starea de urgență ([CDL-AD\(2016\)006](#), alin. 62) [...] Aceste restricții împiedică executivul să folosească situația de urgență ca pretext pentru limitarea drepturilor opoziției.

[CDL-AD\(2019\)015](#), Parametrii privind raporturile dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de verificare

14. În majoritatea statelor, parlamentul poate fi dizolvat înainte de expirarea termenului normal al mandatului. Există doar câteva state în care dizolvarea înainte de termen și alegerile anticipate nu sunt posibile. În multe dintre state, Constituția interzice în mod expres dizolvarea parlamentului în timpul stării de război (legii marțiale) sau al stării de urgență.

[CDL-AD\(2007\)037](#), Raport privind stabilirea datei unor alegeri, adoptat de Consiliul pentru alegeri democratice în cadrul celei de a 22-a întrunire (Veneția, 18 octombrie 2007) și de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 72-a sesiune plenară (Veneția, 19-20 octombrie 2007)

42. Convenția prevede posibilitatea de restricționare a drepturilor și libertăților electorale, inclusiv amânarea alegerilor, în situații extreme, precum stare de urgență sau lege marțială (Articolul 6, alineatul 5) Trebuie să existe prevederi de protecție împotriva amânării sau prelungirii nejustificate datorită situațiilor de urgență.

[CDL-AD\(2007\)007](#), Aviz referitor la Convenția privind standardele în materie de alegeri democratice, drepturi și libertăți electorale în statele membre din Comunitatea statelor Independente, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 70-a sesiuni plenare (Veneția, 16-17 martie 2007)

[CDL-AD\(2004\)010](#), Aviz referitor la proiectul de convenție ACEEEO privind standardele în materie de alegeri, drepturi și libertăți electorale, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 58-a sesiuni plenare (Veneția, 12-13 martie 2004), alin. 37

(...) Această nouă secțiune permite reconvocarea parlamentului dizolvat în cazul declarării unei stări de urgență sau a legii marțiale. În cazurile în care există deja un parlament nou ales, este de preferat să se anticipeze data primei sesiuni a noului parlament.

[CDL-AD\(2004\)008](#), Aviz referitor la propunerile de modificare a Constituției Georgiei adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 58-a sesiuni plenare (Veneția, 12-13 martie 2004), alin. 9 și 10.

XII. Activitățile partidelor politice

2. Orice limitare a exercitării sus menționatei drepturi fundamentale ale omului prin activitatea partidelor politice trebuie să fie conformă cu prevederile relevante ale Convenției Europene pentru Protecția Drepturilor Omului și ale altor tratate internaționale, atât în perioade normale, cât și în cazuri de situații de urgență.

[...] 7. Niciun stat nu poate impune limitări exclusiv pe baza legislației interne, cu ignorarea obligațiilor sale internaționale. Această regulă se va aplica atât în perioade normale, cât și în cazuri de situații de urgență. Această abordare este confirmată de practica Curții Europene a Drepturilor Omului.

[...] 16. În mod evident, situația generală din țară reprezintă un factor important într-o astfel de analiză. În același timp, standardele de dezvoltare a practicii democratice europene trebuie avute, de asemenea, în vedere așa cum s-a remarcat în alineatele anterioare. Chiar și în cazul unei stări de urgență, obligațiile internaționale ale statului respectiv trebuie respectate, iar toate măsurile cu caracter excepțional trebuie să aibă un efect temporar bine definit, în conformitate cu Articolul 15 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

[CDL-INF\(2000\)001](#), Orientări privind interzicerea și dizolvarea partidelor politice și a altor măsuri similare, adoptate de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 41-a sesiuni plenare (Veneția, 10-11 decembrie 1999)

Articolul 7(1.13) autorizează „suspendarea sau încetarea activităților partidelor politice care împiedică eliminarea circumstanțelor care au servit drept temei pentru declararea stării de urgență, în baza Articolului 80 din Legea „privind Curtea Constituțională” a Republicii Armenia. Această prevedere este problematică. Trebuie subliniat de la început că „interzicerea sau dizolvarea partidelor politice ca o măsură pe termen lung trebuie folosită cu cea mai mare atenție” și că „interzicerea sau dizolvarea forțată a partidelor politice poate fi justificată doar atunci când partidele respective promovează violența sau uzul de violență drept mijloc politic pentru tulburarea ordinii constituționale democratice, subminând astfel drepturile și libertățile garantate prin constituție”. Deși în baza legislației din Armenia dizolvarea unui partid politic este posibilă în general în baza Articolului 28 din Constituție, referințele din această lege la posibilitatea de a recurge la această măsură, par a sugera că starea de urgență oferă temeiuri suplimentare și specifice pentru desființarea unui partid politic. Acest lucru este incompatibil cu natura excepțională și provizorie a stării de urgență, care implică măsuri temporare, nu definitive.

[CDL-AD\(2011\)049](#) Aviz referitor la proiectul de lege privind regimul juridic al stării de urgență în Armenia, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 89-a sesiuni plenare (Veneția, 16-17 decembrie 2011), alin. 30.

XIII. Documente de referință

Rapoarte generale

- Competențe în situații de urgență (1995) - [CDL-STD\(1995\)012](#)
- Raport privind controlul democratic al forțelor armate - [CDL-AD\(2008\)004](#)
- Aviz referitor la protecția drepturilor omului în situații de urgență - [CDL-AD\(2006\)015](#)
- Aviz referitor la Convenția privind standardele în materie de alegeri democratice, drepturi și libertăți electorale în statele membre din Comunitatea statelor Independente - [CDL-AD\(2007\)007](#)
- Raport privind stabilirea datei unor alegeri - [CDL-AD\(2007\)037](#)
- Raport privind amendamentul constituțional - [CDL-AD\(2010\)001](#)
- Lista criteriilor statului de drept - [CDL-AD\(2016\)007](#)
- Parametrii privind raporturile dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de verificare - [CDL-AD\(2019\)015](#)

Opinii specifice pentru anumite țări

- Armenia - Aviz referitor la proiectul de lege privind regimul juridic al stării de urgență în Armenia - [CDL-AD\(2011\)049](#)
- Armenia - Primul Aviz referitor la propunerile de modificare a Constituției (Capitolele de la 1 la 7 și 10) Republicii Armenia - [CDL-AD\(2015\)037](#)
- Armenia - Aviz comun referitor la propunerile de modificare a Codului Electoral al Republicii Armenia, elaborat de Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR - [CDL-AD\(2006\)026](#)
- Finlanda - Aviz referitor la Constituția Finlandei - [CDL-AD\(2008\)010](#)
- Franța - Aviz referitor la proiectul de lege constituțională privind „Protecția Națiunii” din Franța - [CDL-AD\(2016\)006](#)
- Georgia - Aviz referitor la propunerile de modificare a Constituției Georgiei - [CDL-AD\(2004\)008](#)
- Kârgâzstan - Aviz referitor la propunerile de modificare a Constituției Republicii Kârgâzstan - [CDL-AD\(2002\)033](#)
- Kârgâzstan - Aviz referitor la proiectul de Constituție al Republicii Kârgâzstan (versiune publicată la 21 mai 2010) - [CDL-AD\(2010\)015](#)
- Muntenegru - Aviz provizoriu referitor la Constituția Muntenegrului - [CDL-AD\(2007\)017](#)
- Muntenegru - Aviz referitor la Constituția Muntenegrului - [CDL-AD\(2007\)047](#)
- România - Aviz referitor la proiectul de lege privind modificarea Constituției României - [CDL-AD\(2014\)010](#)
- Serbia - Aviz referitor la Constituția Serbiei - [CDL-AD\(2007\)004](#)
- Tunisia - Aviz referitor la Proiectul Final al Constituției al Republicii Tunisia - [CDL-AD\(2013\)032](#)
- Turcia - Aviz referitor la cadrul juridic care reglementează restricțiile de circulație - [CDL-AD\(2016\)010](#)
- Turcia - Avizul pe tema decretelor-lege de urgență nr. 667-676 adoptate în urma loviturii de stat eşuate din 15 iulie 2016 - [CDL-AD\(2016\)037](#)
- Turcia - Aviz privind modificarea Constituției adoptată de Marea Adunare Națională la 21 ianuarie 2017 și supusă aprobării unui Referendum Național la 16 aprilie 2017 - [CDL-AD\(2017\)005](#)
- Turcia - Aviz referitor la prevederile decretului-lege de urgență nr. 674 din 1 septembrie 2016 privind exercitarea democrației locale - [CDL-AD\(2017\)021](#)
- Ucraina - Aviz privind proiectul de lege din Ucraina de modificare a Constituției prezentat de Președintele Ucrainei - [CDL-AD\(2009\)024](#)