

***Curtea Constituțională
a Republicii Moldova***

str. Alexandru Lăpușneanu nr. 28,
Chișinău MD 2004,
Republica Moldova

SESIZARE

prezentată în conformitate cu art. 25 lit. g) din Legea nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională și articolele 38 alin. (1) lit. g) și 39 din Codul Jurisdicției Constituționale nr. 502-XIII din 16 iunie 1995

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA		
Intrare Nr.	44a	
" 23 "	03	2020

I. AUTORII SESIZĂRII

1. Andrian CANDU, Sergiu SÎRBU, Eleonora GRAUR,
Corneliu PADNEVICI
2. Deputați în Parlament
3. bd. Ștefan cel Mare 105

II. OBIECTUL SESIZĂRII

Obiectul prezentei sesizări îl constituie:

- 1) Punctele 2, 3, 4 și 5 din art. I al Legii nr. 54 din 17 martie 2020 pentru modificarea Legii nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război (Monitorul Oficial al RM nr. 86 art. 94 din 17.03.2020).

În speță, se solicită verificarea constituționalității următoarelor norme legale din Legea nr. 212/2004, în redacția Legii nr. 54 din 17 martie 2020 :

- lit. k) din art. 20;
- lit. i) din art. 22;
- lit. g) din art. 24;
- lit. j) din art. 25;

- 2) Sintagma „*altor acțiuni necesare*” din pct. 12) art. 2 din Hotărârea Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020 privind declararea stării de urgență.

III. CADRUL NORMATIV PERTINENT

1. Constituția Republicii Moldova

Articolul 1 Statul Republica Moldova

(1) Republica Moldova este un stat suveran și independent, unitar și indivizibil.

(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sînt garantate.

Articolul 2 Suveranitatea și puterea de stat

(1) Suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție.

(2) Nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului.

Articolul 4 Drepturile și libertățile omului

(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.

Articolul 7 Constituția, Lege Supremă

Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.

Articolul 8 Respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale

(1) Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional.

(2) Intrarea în vigoare a unui tratat internațional conținând dispoziții contrare Constituției va trebui precedată de o revizuire a acesteia.

Articolul 23

Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

- (1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică.
- (2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.

Articolul 54

Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

- (1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.
- (2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.
- (3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.
- (4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.

Articolul 66

Atribuțiile de bază

Parlamentul are următoarele atribuții de bază:

a) adoptă legi, hotărîri și moțiuni;

....

m) declară starea de urgență, de asediu și de război;

.....

Articolul 134

Statutul

- (1) Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională în Republica Moldova.
- (2) Curtea Constituțională este independentă de orice altă autoritate publică și se supune numai Constituției.
- (3) Curtea Constituțională garantează supremația Constituției, asigură realizarea principiului separării puterii de stat în putere legislativă, putere executivă și putere judecătorească și garantează responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat.

Articolul 135

Atribuțiile

“[...]”

(1) Curtea Constituțională:

a) exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte;

[...]”

2. TRATETELE INTERNAȚIONALE la care Republica Moldova este parte

a) Declarația Universală a drepturilor omului din 10.12.1948

Articolul 29

1. Individul are îndatoriri față de colectivitate, numai în cadrul acesteia fiind posibilă dezvoltarea liberă și deplină a personalității sale.

2. În exercitarea drepturilor și libertăților sale, fiecare persoană este supusă numai îngrădirilor stabilite de lege în scopul exclusiv al asigurării recunoașterii și respectului drepturilor și libertăților celorlalți și în vederea satisfacerii cerințelor juste ale moralei, ordinii publice și bunăstării generale, într-o societate democratică.

3. Aceste drepturi și libertăți nu vor putea, în nici un caz să fie exercitate contrar scopurilor și principiilor Organizației Națiunilor Unite.

Articolul 30

Nici o prevedere a prezentei Declarații nu poate fi interpretată ca implicând pentru un stat, un grup sau persoană dreptul de a se deda la vreo activitate sau de a săvârși vreun act care să conducă la desființarea drepturilor și libertăților enunțate în prezenta Declarație.

b) Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (Roma, 4.11.1950)

Articolul 15. Derogare în caz de stare de urgență

1. În caz de război sau de alt pericol public ce amenință viața națiunii, orice înaltă parte contractantă poate lua măsuri care derogă de la obligațiile prevăzute de prezenta convenție, în măsura strictă în care situația o cere și cu condiția ca aceste măsuri să nu fie în contradicție cu alte obligații care decurg din dreptul internațional.

2. Dispoziția precedentă nu îngăduie nici o derogare de la art.2, cu excepția cazului de deces rezultând din acte licite de război, și nici de la art.3, art.4 paragraful 1 și art.7.

3. Orice înaltă parte contractantă ce exercită acest drept de derogare îl informează pe deplin pe Secretarul general al Consiliului Europei cu privire la măsurile luate și la motivele care le-au determinat. Aceasta trebuie, de asemenea, să informeze pe Secretarul general al Consiliului Europei și asupra datei la care aceste măsuri au încetat a fi în vigoare și de la care dispozițiile convenției devin din nou deplin aplicabile.

Articolul 16. Restricții ale activității politice a străinilor

Nici o dispoziție a art.10, 11 și 14 nu poate fi considerată ca interzicând înaltelor părți contractante să impună restrângeri activității politice a străinilor.

Articolul 17. Interzicerea abuzului de drept

Nici o dispoziție din prezenta convenție nu poate fi interpretată ca implicând, pentru un stat, un grup sau un individ, un drept oarecare de a desfășura o activitate sau de a îndeplini un act ce urmărește distrugerea drepturilor sau a libertăților recunoscute de prezenta convenție sau de a aduce limitări mai ample acestor drepturi și libertăți decât acelea prevăzute de această convenție.

Articolul 18. Limitarea folosirii restrângerii drepturilor

Restrângerile care, în termenii prezentei convenții, sunt aduse respectivelor drepturi și libertăți nu pot fi aplicate decât în scopul pentru care ele au fost prevăzute.

3. LEGISLAȚIA INTERNĂ

Legea nr. 212/2014 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război

DISPOZIȚII GENERALE

Articolul 1. Noțiuni principale

În sensul prezentei legi, se definesc următoarele noțiuni:

stare de urgență – ansamblu de măsuri cu caracter politic, economic, social și de menținere a ordinii publice, care se instituie provizoriu în unele localități sau pe întreg teritoriul țării în caz de:

a) iminență a declanșării sau declanșare a unor situații excepționale cu caracter natural, tehnogen sau biologic-social, ceea ce face necesară prevenirea, diminuarea și lichidarea consecințelor acestora;

b) existență a unui pericol pentru securitatea națională sau ordinea constituțională, ceea ce face necesară apărarea statului de drept, menținerea sau restabilirea stării de legalitate;

Articolul 4. Acțiunea actelor normative

(1) În perioada stării de urgență, de asediu sau de război, legile și alte acte normative adoptate până la instituirea stării respective acționează în măsura în care nu contravin prezentei legi.

(2) În perioada stării de urgență, de asediu sau de război, instituite pe întreg teritoriul țării, nu se admite modificarea Constituției, precum și desfășurarea alegerilor autorităților publice centrale și locale și a referendumurilor republicane și locale.

(3) După ridicarea stării de urgență, de asediu sau de război, actele normative adoptate pentru această perioadă se abrogă fără un preaviz special în acest sens.

[Art.4 alin.(2) modificat prin Legea nr.54 din 17.03.2020, în vigoare 17.03.2020]

Articolul 5. Restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți

(1) Pe durata stării de urgență, de asediu sau de război, în funcție de gravitatea situației ce a determinat instituirea acesteia, poate fi restrâns, dacă este cazul, exercițiul unor drepturi sau libertăți ale cetățenilor în conformitate cu art.54 din Constituție.

(2) Restrângerea prevăzută la alin.(1) trebuie să fie conformă cu obligațiile care rezultă din tratatele internaționale privind drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și nu poate implica discriminarea unor persoane sau a unor grupuri de persoane exclusiv din considerente de rasă, naționalitate, limbă, religie, sex, convingeri politice sau origine socială.

Articolul 6. Angajamentele internaționale

(1) În conformitate cu angajamentele internaționale ale Republicii Moldova care rezultă din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice și din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în cazul declarării stării de urgență, de asediu sau de război, Parlamentul sau Președintele Republicii Moldova informează, în termen de 3 zile, Secretarul General al ONU și Secretarul General al Consiliului Europei asupra restrîngerii drepturilor și libertăților cetățenilor, restrîngere ce constituie o abatere de la angajamentele care decurg din documentele menționate, precum și asupra volumului și cauzelor acestei abateri.

(2) Parlamentul sau Președintele Republicii Moldova va informa, de asemenea, Secretarul General al ONU și Secretarul General al Consiliului Europei despre ridicarea stării de urgență, de asediu sau de război și despre reluarea aplicării integrale a prevederilor Pactului internațional și ale Convenției europene, menționate la alin.(1).

Articolul 12. Declararea stării de urgență, de asediu sau de război

(1) Starea de urgență, de asediu sau de război se declară prin hotărîre a Parlamentului.

(2) În caz de agresiune armată împotriva țării, Președintele Republicii Moldova ia măsuri pentru respingerea agresiunii, instituie starea de război și le aduce neîntîrziat la cunoștință

Parlamentului. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în 24 de ore de la declanșarea agresiunii.

Articolul 13. Hotărîrea privind declararea stării de urgență, de asediu sau de război

Hotărîrea privind declararea stării de urgență, de asediu sau de război trebuie să prevadă:

- a) motivele care au impus declararea stării respective;
- b) teritoriul pe care se instituie;
- c) durata instituirii;
- d) măsurile urgente care urmează a fi luate;
- e) organele competente în a căror sarcină este pusă aducerea la îndeplinire a hotărîrii în cauză;
- f) alte prevederi și restricții care se impun.

STAREA DE URGENȚĂ

Articolul 17. Declararea stării de urgență

Starea de urgență se declară la propunerea Președintelui Republicii Moldova sau a Guvernului.

Articolul 18. Durata stării de urgență

(1) Starea de urgență poate fi instituită pe o perioadă care nu va depăși 60 de zile.

(2) În funcție de evoluția situației, Președintele Republicii Moldova sau Guvernul poate solicita Parlamentului prelungirea sau reducerea duratei stării de urgență, precum și extinderea sau restrîngerea ariei de acțiune a acesteia.

Articolul 19. Convocarea ședinței Guvernului

(1) Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova prezintă Guvernului un raport privind necesitatea declarării stării de urgență.

(2) Raportul Comisiei pentru Situații Excepționale este examinat, în regim de urgență, la ședința Guvernului, la care se adoptă hotărîrea de a înainta Parlamentului propunerea privind declararea stării de urgență.

(3) Prim-ministrul remite neîntîrziat Parlamentului propunerea privind declararea stării de urgență.

Articolul 20. Măsurile aplicabile pe durata stării de urgență

Pe durata stării de urgență, în funcție de situația concretă, pot fi aplicate următoarele măsuri:

- a) evacuarea provizorie a cetățenilor din zonele ce prezintă pericol pentru viață și asigurarea obligatorie a acestora cu locuri de cazare permanentă sau provizorie;
- b) instituirea unui regim special de intrare și ieșire din țară;
- c) dispunerea raționalizării consumului de alimente și de alte produse de strictă necesitate;
- d) introducerea regimului de carantină și luarea altor măsuri sanitaro-antiepidemice obligatorii;
- e) efectuarea, în modul stabilit de lege, a rechizițiilor de bunuri în scopul prevenirii și lichidării consecințelor situațiilor care au impus declararea stării de urgență;

f) stabilirea unui regim special de lucru pentru agenți economici și instituții publice, soluționarea altor chestiuni privind activitatea acestora, necesare desfășurării lucrărilor de salvare-deblocare și a altor lucrări de neamânat;

g) modificarea procedurii de numire în funcție și de destituire a conducătorilor agenților economici și ai instituțiilor publice;

h) interzicerea demisiei lucrătorilor, cu excepția cazurilor prevăzute de actele normative, pentru această perioadă;

i) chemarea cetățenilor pentru prestări de servicii în interes public în condițiile legii;

j) introducerea unor reguli speciale de utilizare a mijloacelor de telecomunicații;

k) aplicarea altor măsuri necesare.

[Lit.k) introdusă prin Legea nr.54 din 17.03.2020, în vigoare 17.03.2020]

Articolul 21. Autoritățile administrative pe durata stării de urgență

(1) În cazul declarării stării de urgență la iminența declanșării sau la declanșarea unor situații excepționale cu caracter natural, tehnogen sau biologic-social, fapt ce impune necesitatea prevenirii, diminuării și lichidării consecințelor acestora, planificarea, organizarea și coordonarea activității de aplicare a măsurilor impuse revin Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, iar coordonarea aducerii la îndeplinire a măsurilor de rigoare revine Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale.

(2) În cazul declarării stării de urgență într-un anumit teritoriu, acesta va fi administrat de comisia pentru situații excepționale a autorității administrației publice locale respective, care va activa sub conducerea Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova. Coordonarea aducerii la îndeplinire a măsurilor de rigoare revine Ministerului Afacerilor Interne și Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova.

(3) Armata Națională acordă sprijin Ministerului Afacerilor Interne și Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova în cazurile și în modul stabilite de legislația în vigoare.

Articolul 22. Atribuțiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova pe durata stării de urgență

(1) Pe durata stării de urgență, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova are următoarele atribuții::

a) emite dispoziții privind aplicarea măsurilor de protecție a populației și bunurilor, de localizare și lichidare a consecințelor situațiilor excepționale, de apărare a statului de drept și de menținere sau restabilire a stării de legalitate;

b) controlează activitatea comisiilor pentru situații excepționale ale autorităților administrației publice locale și analizează modul de desfășurare a operațiunilor de salvare și de intervenție, adoptă măsuri pentru asigurarea oportună a acestor comisii cu forțele și mijloacele necesare;

c) exercită dreptul exclusiv de a interzice desfășurarea adunărilor, manifestațiilor publice și a altor acțiuni de masă;

d) coordonează activitatea mijloacelor de informare în masă privind informarea populației despre cauzele și proporțiile situației excepționale, despre măsurile întreprinse de Guvern pentru

prevenirea pericolului, lichidarea urmărilor acestei situații și protecția populației, precum și privind familiarizarea populației cu regulile de comportare în timpul situației excepționale;

e) dispune, în caz de necesitate, sistarea temporară a livrării gazelor, energiei electrice și apei potabile;

f) limitează sau interzice comercializarea băuturilor alcoolice;

g) stabilește procedura de numire în funcție și de destituire a conducătorilor agenților economici și ai instituțiilor publice, cazurile când este permisă demisia lucrătorilor;

h) stabilește regimul special de folosire a spațiului aerian;

i) exercită alte atribuții necesare.

(2) Dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova sînt executorii pentru conducătorii autorităților administrației publice centrale și locale, ai agenților economici, ai instituțiilor publice, precum și pentru cetățeni.

[Art.22 alin.(1) completat prin Legea nr.54 din 17.03.2020, în vigoare 17.03.2020]

Articolul 23. Atribuțiile comisiilor pentru situații excepționale ale autorităților administrației publice locale

Articolul 24. Atribuțiile Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale pe durata stării de urgență

Serviciul Protecției Civile și Situațiilor Excepționale are următoarele atribuții:

a) conduce nemijlocit forțele protecției civile de pe întreg teritoriul țării;

b) coordonează activitatea autorităților administrației publice centrale de soluționare a problemelor ce țin de competența Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale în caz de declanșare a situațiilor excepționale și de organizare a lucrărilor de lichidare a consecințelor acestora;

c) înștiințează organele de administrare ale protecției civile despre pericolul declanșării sau declanșarea situațiilor excepționale cu caracter natural, tehnogen și ecologic;

d) organizează, cu forțele și mijloacele protecției civile, executarea lucrărilor de salvare și a altor lucrări necesare în cazul declanșării unor situații excepționale;

e) colectează, generalizează și prezintă Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova informația privind situațiile excepționale cu caracter natural, tehnogen și ecologic;

f) direcționează, în comun cu alte subdiviziuni ale Ministerului Afacerilor Interne, persoanele evacuate sau refugiate în localitățile stabilite și ține evidența acestor persoane;

g) exercită alte atribuții necesare.

[Lit.g) introdusă prin Legea nr.54 din 17.03.2020, în vigoare 17.03.2020]

Articolul 25. Atribuțiile Ministerului Afacerilor Interne pe durata stării de urgență

Ministerul Afacerilor Interne are următoarele atribuții:

a) efectuează ridicarea armelor, munițiilor și materialelor explozibile aflate la populație;

b) suspendă activitatea unităților care comercializează arme și muniții și asigură paza acestora;

c) interzice sau limitează circulația persoanelor în anumite localități și în anumite ore și eliberează, în cazuri justificate, permise de liberă circulație;

d) efectuează percheziții în condițiile legii;

e) efectuează razii;

- f) evacuează din zona supusă regimului stării de urgență persoanele a căror prezență poate afecta asigurarea ordinii publice și a securității în această zonă;
- g) asigură paza sediilor autorităților publice, a misiunilor diplomatice, a stațiilor de alimentare cu apă, energie electrică și gaze, a stațiilor de radio și televiziune, precum și a altor obiective de importanță națională;
- h) interzice crearea și activitatea formațiunilor paramilitare ale cetățenilor;
- i) organizează culegerea, sistematizarea, generalizarea informației despre situația operativă creată și o prezintă Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova;
- j) exercită alte atribuții necesare.

IV. CIRCUMSTANȚELE CAUZEI

1. Pe data de 17 martie 2020 Parlamentul a adoptat Legea nr. 54 pentru modificarea Legii nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război.

Această lege a fost dezbătută în regim de urgență maximă, fără consultări prealabile, fără a respecta transparența decizională, fără a respecta procedurile și termenele prevăzute în Regulamentul Parlamentului. Legea a fost votată în două lecturi concomitent.

Esența legii constă în următoarele.

La art. 20 din Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, care prevede măsurile aplicabile pe durata stării de urgență s-a completat cu o literă nouă *k) prin care s-a admis aplicarea altor măsuri necesare.*

Practic aceleași prevederi au fost introduce la articolele 22 (atribuțiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova), la articolul 24 (atribuțiile serviciului protecției civile și a situațiilor excepționale) și art. 25 (atribuțiile MAI).

Deci, practic tuturor autorităților centrale li s-au acordat atribuții nelimitate, neprevăzute expres de lege. Necesari de menționat că anterior lista atribuțiilor era una exhaustivă și previzibilă.

2. Imediat după adoptarea Legii nr. 54 a fost adoptată Hotărârea Parlamentului nr. 55 privind declararea stării de urgență.

Potrivit art. 2 din hotărâre, pe perioada stării de urgență Comisia pentru Situații Excepționale va emite dispoziții în vederea punerii în executare a mai multor

măsuri, inclusiv pct. 12) *efectuarea altor acțiuni necesare în vederea prevenirii, diminuării și lichidării consecințelor pandemiei de coronavirus (COVID-19)*.

Este necesar de remarcat faptul că pct. 12 din hotărîre a fost adoptat înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 54 care a permis extinderea listei de măsuri care pot fi impuse în situație de urgență.

V. PRETINSELE ÎNCĂLCĂRI ȘI ARGUMENTELE DE RIGOARE

1. Prin adoptarea normelor contestate din Legea nr. 54 și hotărîrea nr. 55 din 17 martie 2020, care sunt obiect al examinării în prezenta sesizare considerăm că Parlamentul Republicii Moldova a sfidat următoarele principii constituționale de fundamentale, și evident normele exprese din Legea Supremă:

- Art. 23 din Constituție – Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște îndatoririle
- Art. 54 din Constituție – Restricționează exercițiul unor drepturi sau libertăți

2. Completarea articolelor 20, 22, 24 și 25 din Legea 212/2004 cu sintagme precum *aplicarea altor măsuri necesare* sau *exercită alte atribuții necesare* sfidează grav **principiul clarității și accesibilității** legii prevăzut la art. 23 din Constituție.

Nimeni nu pune la îndoială necesitatea instituirii stării de urgență și dreptului statului de a întreprinde toate măsurile ce se impun pentru a preveni și combate consecințele care au generat starea de urgență. Este dreptul și obligația autorităților statului să ia astfel de măsuri.

Totodată, atunci cînd este vorba de unele măsuri excepționale care au drept consecință restrîngerea unor drepturi și libertăți fundamentale, acestea trebuie să fie cît se poate de exacte și clare, previzibile, expres prevăzute de lege și argumentate.

Este inadmisibil de a utiliza situația de urgență, premisa de a combate consecințele care au generat această situație pentru a institui un cadrul legal total imprevizibil, imprecis, care poate duce la grave abuzuri de drept și restrîngerea nemotivată a drepturilor și libertăților omului.

În anul 2004, cînd a fost adoptată legea nr. 212 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, toate măsurile și restrîngerile admise în situații de urgență au fost prevăzute expres și exhaustiv, pentru a nu lăsa loc de interpretare extensivă și abuzivă. Aceste măsuri pot fi completate în funcție de dezvoltarea relațiilor sociale și necesitățile timpului. Nimeni nu contestă acest drept. Parlamentul ar fi putut să evalueze care măsuri ar putea fi necesare în condițiile tipului de astăzi, să le descrie expres în lege, astfel ca acestea să fie clare și previzibile. În asemenea condiții nu ar exista obiecții.

Dar în cazul în care Guvernul și Parlamentul, fără a avea un plan bine stabilit din timp, fără a cunoaște exact măsurile ce urmează a fi impuse pentru depășirea situației de urgență promovează și adoptă o normă de trimitere sau o normă în alb, lăsând întreaga societate cu percepția unui viitor abuz.

Motivele care a generat starea de urgență în Republica Moldova sunt comune cu cele globale. Multe state din regiune au procedat la fel. Totodată, dacă să privim în aspect comparat, de exemplu România, prin Decretul semnat de Președintele României privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României din 16 martie 2020, au fost stabilite exact măsurile și restrângerile drepturilor omului, o listă exhaustivă, cu lista autorităților responsabile, fără loc de extindere sau interpretare. Astfel, cetățenii și întreaga societate este informată despre măsurile care urmează a fi impuse, chiar dacă sunt de restrângere.¹

Cu regret, în Republica Moldova s-a procedat altfel. Fără avea un temei legal, se impun unele restricții. Abia după ce restricțiile deja sunt în vigoare se instituie stare de urgență dar și în acest caz, se extinde posibilitatea de aplicare a unor măsuri de care nimeni nu cunoaște, măsuri care pot genera abuzuri și restrângerea nemotivată a unor drepturi și libertăți fundamentale ale omului.

Sintagmele din actele legislative contestate – aplicarea altor măsuri necesare sau exercitarea altor atribuții necesare depășesc orice limite de accesibilitate deoarece poate fi interpretată foarte larg și foarte subiectiv.

Referitor la previzibilitatea și claritatea legii avem o jurisprudență a Curții deja consacrată.

Orice act normativ trebuie să respecte principiile și normele constituționale, precum și exigențele de tehnică legislativă, menite să asigure claritatea, previzibilitatea, predictibilitatea și accesibilitatea actului. Legea trebuie să reglementeze în mod unitar, să asigure o legătură logico-juridică între dispozițiile pe care le conține, iar în cazul unor instituții juridice cu o structură complexă să prevadă elementele ce disting particularitățile lor.

Pentru a corespunde criteriilor de claritate și accesibilitate, norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile sale.

¹ <https://www.presidency.ro/ro/media/comunicate-de-presa/decret-semnat-de-presedintele-romaniei-domnul-klaus-iohannis-privind-instituirea-starii-de-urgenta-pe-teritoriul-romaniei>

Curtea Europeană a statuat că testul preciziei legii impune ca legea, în situațiile în care oferă o anumită marjă de discreție, să indice cu suficientă precizie limitele acesteia (Silver și alții v. Regatul Unit, 1983).

Mai jos, vom reda unele concluzii recente din jurisprudența Curții Constituționale.

Preeminența dreptului presupun, inter alia, asigurarea legalității și a certitudinii juridice (Raportul privind preeminența dreptului, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 86 sesiune plenară, 2011, § 41). În acest sens, articolul 23 alin. (2) din Constituție impune adoptarea de către legislator a unor legi accesibile și previzibile.

Condiția accesibilității presupune ca textele de lege să poată fi cunoscute de către destinatari. Orice persoană trebuie să poată să dispună de informații privind normele juridice aplicabile într-un caz concret (Khlyustov v. Rusia, 11 iulie 2013, § 68). Accesibilitatea legii are în vedere aducerea la cunoștința publică a actelor normative și intrarea în vigoare a acestora, care se realizează în baza articolului 76 din Constituție, legea fiind publicată în Monitorul Oficial.

La rândul ei, condiția previzibilității este îndeplinită atunci când persoana poate – în caz de necesitate, cu o asistență juridică adecvată – să prevadă, într-o măsură rezonabilă în circumstanțele cauzei, consecințele pe care le poate avea o anumită conduită (Gestur Jónsson și Ragnar Halldór Hall v. Islanda, 30 octombrie 2018, § 88; Berardi și Mularoni v. San Marino, 10 ianuarie 2019, § 40).

Totodată, pentru ca legea să îndeplinească exigența previzibilității, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii discreționare a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a-i oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului (Sissanis v. România, 25 ianuarie 2007, §66; v. Malta, 28 august 2018, § 50-52).

O putere discreționară care nu este delimitată, chiar dacă face obiectul controlului judiciar din punct de vedere formal, nu trece de testul previzibilității. Aceeași concluzie este valabilă și pentru puterea discreționară nelimitată a instanțelor judecătorești (HCC nr. 28 din 23 noiembrie 2015, § 61).

La elaborarea unui act normativ, legislatorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor calității, i.e.: accesibilitatea și previzibilitatea. În particular, textul legislativ trebuie să corespundă principiului coerenței.

Astfel, legea trebuie să asigure o legătură logico-juridică între dispozițiile pe care le conține și să evite paralelismele legislative, care generează incertitudine și insecuritate juridică. În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative (HCC nr. 2 din 30 ianuarie 2018, § 45).

Luând act de normele constituționale și jurisprudența Curții putem stabili cu exactitate că sintagmele „*aplicarea altor măsuri necesare*” sau „*exercită alte atribuții necesare*”, în special dacă vorbim de măsuri care aduc restrângerea drepturilor fundamentale ale omului, nu trec testul previzibilității, clarității și accesibilității normei legale prevăzute la art. 23 alin. (1) din Constituție și intră în contradicție direct cu această normă constituțională.

Aceleași argumente urmează a fi reținute și în cazul pct. 12 al art. 2 din hotărârea Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020.

3. De asemenea, considerăm că prin normele contestate introduse în legea nr. 212, prin care s-a extins lista exhaustivă a măsurilor de restrângere a drepturilor omului în stare de urgență dar fără a stabili exact care sunt aceste măsuri, vin în contradicție directă cu art. 54 din Legea Supremă.

Conform art. 54 din Constituție, în Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

Exercițiul drepturilor și libertăților **nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege**, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției. Aceste prevederi nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24 din Constituție.

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

Totodată, potrivit art. 5 din Legea nr. 212 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, pe durata stării de urgență, de asediu sau de război, în funcție de gravitatea situației ce a determinat instituirea acesteia, poate fi restrîns, dacă este cazul, exercițiul unor drepturi sau libertăți ale cetățenilor **în conformitate cu art.54 din Constituție**. Restrîngerea prevăzută la alin.(1) trebuie să fie conformă cu

obligățiile care rezultă din tratatele internaționale privind drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și nu poate implica discriminarea unor persoane sau a unor grupuri de persoane exclusiv din considerente de rasă, naționalitate, limbă, religie, sex, convingeri politice sau origine socială.

Însăși noțiunea stării de urgență statuată la art. 1 din lege o definește ca ansamblu de măsuri cu caracter politic, economic, social O data stabilite, aceste măsuri trebuie să fie expres prevăzute de lege, clare și previzibile. Doar în aceste condiții se va respecta art. 54 din Constituție care stabilește expres că drepturile și libertățile nu pot fi restrânse decât în cazurile prevăzute de lege.

Cu regret, prin adoptarea legii nr. 54, și ulterior hotărârea nr. 55, Parlamentul a admis o normă prin care vor putea fi restrânse drepturile și libertățile fundamentale ale omului prin măsuri care nu sunt prevăzute de lege. Sintagmele *altor măsuri necesare și alte atribuții necesare* încalcă grav principiul nu doar al previzibilității și accesibilității legii dar și depășesc limitele prevăzute de art. 54 din Lega Supremă care nu admit instituirea altor restrângeri neprevăzute expres în lege și care sunt strict motivate și necesare.

În acest sens, sunt relevante și imperative pentru aplicare față de Republica Moldova prevederile internaționale din declarația universală a drepturilor omului și Convenția europeană pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Art. 29 alin. (2) din declarația universală subliniază că în exercitarea drepturilor și libertăților sale, fiecare persoană este supusă numai **îngrădirilor stabilite de lege** în scopul exclusiv al asigurării recunoașterii și respectului drepturilor și libertăților celorlalți și în vederea satisfacerii cerințelor juste ale moralei, ordinii publice și bunăstării generale, într-o societate democratică.

Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, de asemenea prevede în mai multe articole că *Drepturile nu pot face obiectul unor restricții decât dacă acestea sunt prevăzute prin lege ...*

Convenția Europeană a Drepturilor Omului în art. 9, 10, 11, Protocolul nr. 4, stabilește că nu se admit alte restrângeri decât acelea care **sunt prevăzute de lege**.

Legiuitorul constituant, prin adoptarea art. 54 a consacrat un principiu clar potrivit căruia un drept constituțional obținut nu mai poate fi suprimat sau diminuat prin legi organice sau alte acte normative.

De remarcat că alin. (3) din art. 54 consacră o excepție imperativă de la norma generală, stabilind că nu se admite restrângerea a drepturilor proclamate la articolele

20-24, adică, accesul la justiție, prezumția nevinovăției, neretroactivitatea legii, dreptul de a cunoaște drepturile și îndatoririle (art. 23), dreptul la viață.

Parlamentul RM, prin adoptarea actelor contestate, nu doar că a sfidat alin. (2) din art. 54 care impune necesitatea ca orice restricție să fie prevăzută de lege dar a sfidat și alin. (3) care expres prevede că nu se admite nicio restricție vizavi de principiul constituțional al accesibilității și previzibilității legii.

Jurisprudența Curții europene, de asemenea este consacrată în această privință.

Curtea Europeană a concluzionat că “atunci când este vorba de chestiuni legate de drepturile fundamentale, dacă puterea de apreciere acordată executivului nu ar cunoaște limite, legea ar putea să încalce preeminența dreptului, unul dintre principiile fundamentale ale unei societăți democratice consacrate prin Convenție”. Într-adevăr, existența unor garanții adecvate și suficiente împotriva abuzurilor, printre care se numără mai ales procedurile de control eficient exercitat de către puterea judiciară, este cu atât mai necesară, cu cât, sub pretextul apărării democrației, asemenea măsuri riscă să o submineze, chiar să o distrugă (vezi, *mutatis mutandis*, Cauza Rotaru împotriva României [GC], nr.28.341/95, §§55, 59, CEDO 2000-V).

În sensul art.23 din Constituție, o restrângere poate fi considerată “prevăzută de lege”, în termenii art.54 din Constituție, numai dacă ea este formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite.

În cauza Rotaru versus România Curtea Europeană a reamintit jurisprudența sa constantă, conform căreia “prevăzut de lege” înseamnă nu doar o anume bază legală în dreptul intern, ci și calitatea legii: astfel, legea trebuie să fie accesibilă persoanei în cauză și să fie previzibilă sub aspectul consecințelor sale (a se vedea și Hotărârea Amann împotriva Elveției, alin.50)

În concluzie, luând act de situația de fapt și jurisprudența consacrată a CEDO, Curții Constituționale a RM, constatăm că Parlamentul a adoptat unele norme legale care pot duce la violarea flagrantă a principiilor internaționale și constituționale menționate supra iar în vederea neadmiterii unor grave consecințe pentru drepturile și libertățile fundamentale ale omului, considerăm imperios necesară suspendarea acțiunii normelor juridice contestate.

VI. CERINȚELE SESIZĂRII

În temeiul celor expuse mai sus, în baza articolului 135, alineatul (1), litera a) din Constituția Republicii Moldova, a articolul 4, alineatul (1), litera a) și art. 25¹ al Legii cu privire la Curtea Constituțională, și a articolului 4, alineatul (1), litera a) și art. 7¹ al Codului jurisdicției constituționale, solicităm Curții Constituționale a Republicii Moldova următoarele:

A. Primirea și **examinarea în regim de urgență** a prezentei sesizări. Tergiversarea examinării nu poate fi admisă dat fiind situația excepțională de aplicare regimului de urgență și efectele deja în derulare;

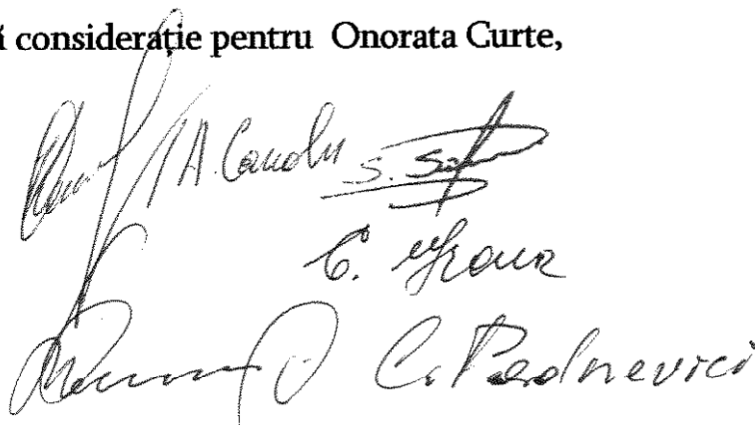
B. Suspendarea acțiunii punctelor 2, 3, 4 și 5 din art. I al Legii nr. 54 din 17 martie 2020 pentru modificarea Legii nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război și punctului 12) al art. 2 din Hotărârea Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020 privind declararea stării de urgență.;

C. Exercitarea controlului constituționalității următoarelor prevederi din Legea nr. 212/2004, în redacția Legii nr. 54 din 17 martie 2020:

- lit. k) din art. 20;
- lit. i) din art. 22;
- lit. g) din art. 24;
- lit. j) din art. 25.

3) Exercitarea controlului constituționalității sintagmei „*altor acțiuni necesare*” din pct. 12) art. 2 din Hotărârea Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020 privind declararea stării de urgență.

Cu cea mai înaltă considerație pentru Onorata Curte,


A. Caudin
C. efaur
C. Bolnecici