



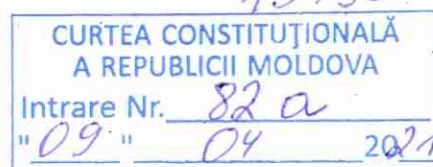
Parlamentul
Republicii Moldova

SL nr. 09/01-235

9 aprilie, 2021

Deputat în Parlamentul Republicii Moldova

Curtea Constituțională a Republicii Moldova,
mun. Chișinău, str. Al. Lăpușneanu, 28,



SESIZARE

privind exercitarea controlului constituționalității Hotărârii Parlamentului
nr.49/2021 privind declararea stării de urgență și Hotărârii Guvernului
nr.43/2021 cu privire la propunerea declarării stării de urgență

I. AUTORII SESIZĂRII

Sergiu Litvinenco – deputat în Parlamentul Republicii Moldova, mun. Chișinău,
bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 105

Veronica Roșca – deputat în Parlamentul Republicii Moldova, mun. Chișinău, bd.
Ștefan cel Mare și Sfânt 105,

II. OBIECTUL SESIZĂRII

Obiectul prezentei sesizări îl constituie solicitarea de exercitare a controlului constituționalității Hotărârii Parlamentului nr.49/2021 privind declararea stării de urgență și Hotărârii Guvernului nr.43/2021 cu privire la propunerea declarării stării de urgență. Prezentele hotărâri ale Parlamentului și Guvernului atentează asupra unui șir de norme constituționale, printre care art.1, 23 și 54 din Constituție, precum și înfrânge prevederile imperative care reglementează modul de declarare a stării de urgență, de asediu sau de război.

III. CADRUL NORMATIV PERTINENT

1. Prevederile relevante ale Constituției Republicii Moldova sunt următoarele:

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 5

Democrația și pluralismul politic

(1) Democrația în Republica Moldova se exercită în condițiile pluralismului politic, care este incompatibil cu dictatura și cu totalitarismul.

(2) Nici o ideologie nu poate fi instituită ca ideologie oficială a statului.

Articolul 6

Separația și colaborarea puterilor

În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sînt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.

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 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 77

Președintele Republicii Moldova, șeful statului

- (1) Președintele Republicii Moldova este șeful statului.
- (2) Președintele Republicii Moldova reprezintă statul și este garantul suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării.

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 hotărîrilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărîrilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte;
 - b) interpretează Constituția;
 - c) se pronunță asupra inițiativelor de revizuire a Constituției;
 - d) confirmă rezultatele referendumurilor republicane;
 - e) confirmă rezultatele alegerii Parlamentului și a Președintelui Republicii Moldova;
 - f) constată circumstanțele care justifică dizolvarea Parlamentului, demiterea Președintelui Republicii Moldova sau interimatul funcției de Președinte, precum și imposibilitatea Președintelui Republicii Moldova de a-și exercita atribuțiile mai mult de 60 de zile;
 - g) rezolvă cazurile excepționale de neconstituționalitate a actelor juridice, sesizate de Curtea Supremă de Justiție;
 - h) hotărăște asupra chestiunilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid.
- (2) Curtea Constituțională își desfășoară activitatea din inițiativa subiecților prevăzuți de Legea cu privire la Curtea Constituțională.

2. Tratatetele Internaționale

a) **Declarație Univerală a Drepturilor Omului**, la care Republica Moldova a aderat prin Hotărârea Parlamentului nr.217/1990

Articolul 21

1. Orice persoană are dreptul să participe la conducerea treburilor publice ale țării sale, fie direct, fie prin intermediul unor reprezentanți liber aleși.
2. Orice persoană are dreptul de acces, în condiții de egalitate, la funcțiile publice ale țării sale.
3. Voința poporului este baza puterii de stat, această voință trebuie să fie exprimată prin alegeri oneste care trebuie să aibă loc periodic, prin sufragiu universal egal și prin vot secret sau după o procedură echivalentă care să asigure libertatea votului.

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.

b) **Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice**, ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr.217/1990

Articolul 4

Statele părți la prezentul Pact recunosc că în ce privește folosința drepturilor asigurate de către stat în conformitate cu prezentul Pact, statul nu poate supune aceste drepturi decât la limitările stabilite de lege, numai în măsura compatibilă cu natura acestor drepturi și exclusive în vederea promovării bunăstării generale într-o societate democratică.

Articolul 5

1. Nici o dispoziție din prezentul Pact nu poate fi interpretată ca implicând pentru un stat, o grupare sau un individ vreun drept de a se deda la o activitate sau de a săvârși un act urmărind suprimarea drepturilor și libertăților recunoscute în prezentul Pact ori limitări ale lor mai ample decât cele prevăzute în Pact.

2. Nu se poate admite nici o restricție sau derogare de la drepturile fundamentale ale omului, recunoscute sau în vigoare în orice țară în virtutea unor legi, convenții, regulamente sau cutume, sub pretextul că prezentul Pact nu recunoaște aceste drepturi sau le recunoaște într-o măsură mai mică.

c) Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr.1298/1997

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 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 restrîngerii drepturilor

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

3. Legislația internă

a) Legea nr.136/2017 cu privire la Guvern

Articolul 14. Încetarea mandatului Guvernului în cazul demisiei Guvernului sau a Prim-ministrului

(1) Guvernul este în drept să demisioneze în componentă deplină din proprie inițiativă.

(2) Hotărîrea privind demisia Guvernului în componentă deplină se aprobă în ședință de Guvern.

(3) Prim-ministrul este în drept să demisioneze din proprie inițiativă prin depunerea unei cereri scrise adresate Parlamentului sau prin anunț public.

(4) Demisia Prim-ministrului antrenează de drept demisia întregului Guvern.

(5) Demisia Prim-ministrului și, respectiv, a întregului Guvern intră în vigoare și devine irevocabilă din momentul depunerii cererii scrise sau din momentul emiterii anunțului public.

(6) Demisia de drept a întregului Guvern nu necesită îndeplinirea vreunei condiții de formă sau de procedură.

Articolul 15. Competența Guvernului al cărui mandat a încetat

(1) Guvernul al cărui mandat a încetat îndeplinește numai atribuții de administrare a treburilor publice.

(2) Guvernul al cărui mandat a încetat nu este în drept:

a) să adopte și să prezinte Parlamentului spre examinare proiecte de acte normative și proiecte ale documentelor de politici;

b) să adopte ordonanțe și documente de politici;

c) să avizeze inițiative legislative, inclusiv proiecte de legi, și să examineze propuneri legislative;

d) să încheie tratate internaționale care implică angajamente financiare pentru Republica Moldova;

e) să numească, să propună pentru numire sau să elibereze din funcție persoane cu funcții de demnitate publică sau funcționari publici, cu excepția cazurilor de imposibilitate obiectivă a persoanelor de a-și îndeplini atribuțiile;

f) să încheie contracte și să-și asume angajamente pentru o perioadă nedeterminată sau pentru o perioadă ce depășește un an ori a căror valoare este disproporționată în raport cu cheltuielile necesare pentru administrarea treburilor publice curente sau pentru gestionarea unor situații de urgență;

g) să decidă privind inițierea reorganizării sau modificarea structurii ori funcțiilor ministerelor, ale altor autorități administrative centrale subordonate Guvernului sau ale structurilor organizaționale din sfera lor de competență.

(3) În perioada desfășurării activității Guvernului al cărui mandat a încetat, interdicțiile stabilite la alin.(2) lit.e)–g) se aplică în mod corespunzător Prim-ministrului, prim-viceprim-ministrului, viceprim-miniștrilor și miniștrilor.

b) Legea nr.212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război

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 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 restrângerii drepturilor și libertăților cetățenilor, restrângere 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 hotărâre 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 neîntârziat la cunoștința Parlamentului. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în 24 de ore de la declanșarea agresiunii.

Articolul 13. Hotărârea 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.

Articolul 17. Declararea stării de urgență

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

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 neîntârziat Parlamentului propunerea privind declararea stării de urgență.

IV. ADMISIBILITATEA SESIZĂRII

Prezenta sesizare a fost depusă în conformitate cu prevederile art.135 alin.(1) lit.a) din Constituția Republicii Moldova, a art.4 alin.(1) lit.a) din Legea nr.317/1994 cu privire la Curtea Constituțională și a art.4 alin.(1) lit.a) din Codul jurisdicției constituționale nr.502/1995.

Hotărârea Parlamentului nr.49/2021 privind declararea stării de urgență atentează asupra principiului legalității și statului de drept consfințit în art.1 alin.(3)

din Constituție. Or procedura de declarare a stării de urgență de către Parlament în situația în cauză, fiind înaintată contrar legii de către Guvernul în demisie printr-o hotărâre de Guvern și prezentată ca inițiativă legislativă de către un grup de deputați, vine în contradicție cu normele imperative care reglementează procedura în cauză. Potrivit acestui principiu, autoritățile statale trebuie să respecte dispozițiile legale în vigoare și să se supună principiilor fundamentale ale Constituției.

La fel, caracterul incert și impredictibil al Hotărârii Parlamentului privind declararea stării de urgență pe teritoriul Republicii Moldova nu respectă criteriile de calitate a legii sub aspectul clarității, accesibilității și prezivibilității ei, fiind astfel în contradicție cu prevederile art.23 din Constituție.

De asemenea, Hotărârea contestată restrânge unele drepturi și libertăți ale omului, fără a stabili întinderea și fără a ține cont de testul proporționalității și necesității într-o societate democratică, ea vine în contradicție și cu art. 54 alin. (1) din Constituție.

Reieșind din cele indicate mai sus, concluzionăm că prezenta sesizare este admisibilă sub aspectul controlului de constituționalitate.

V. EXPUNEREA ARGUMENTELOR ÎN SPRIJINUL SESIZĂRII

Circumstanțele de fapt:

La data de 30 martie 2021, Guvernul Republicii Moldova în ședința sa a adoptat Hotărârea nr.43/2021 prin care se propune Parlamentului să declare stare de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova. În nota informativă la prezenta Hotărâre se menționează că necesitatea instituirii stării de urgență este determinată de capacitățile legale și de control limitate ale Comisiei Extraordinare de Sănătate Publică în raport cu răspândirea extrem de rapidă a contaminărilor cu SARS-CoV-2.

Pe data de 31 martie 2021, un grup de deputați au înaintat cu drept de inițiativă legislativă proiectul de hotărâre privind declararea stării de urgență (nr.95 din

31.03.2021). Proiectul de hotărâre propune declararea stării de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova pe perioada 1 aprilie – 30 mai 2021.

Pe data de 31 martie 2021, Parlamentul s-a întrunit în ședință plenară pentru a pune în discuție și în dezbateri proiectul de hotărâre nominalizat mai sus. Proiectul de hotărâre a fost votat de 52 de deputați și a fost publicat în Monitorul Oficial în aceeași zi (nr.87/78 din 31 martie 2021). În cadrul dezbaterii proiectului, mai multe formațiuni politice au pus în discuție necesitatea introducerii stării de urgență și care vor fi acțiunile/măsurile întreprinse în această perioadă, în situația în care prezentul proiect de hotărâre va fi adoptat. Deputatul Alexandru Slusari a adresat următoarea întrebare către prim-ministrul intermar, dl Aureliu Ciocoi: „*Eu din discursul dumneavoastră, totuși până la urmă nu am înțeles ce se schimbă juridic sau tehnic după introducerea stării de urgență? Noi am avut aproape un an stare de urgență în sănătate, fără declararea stării de urgență pe întreg teritoriul țării, și tot ce ați spus dumneavoastră - închiderea piețelor, centrelor comerciale, magazinelor, restricțiile, toate aceste lucruri le-a făcut Comisia Extraordinară Națională de Sănătate Publică, și ca atare în regim manual, această Comisie a gestionat pandemia timp de un an. Dumneavoastră puteți să spuneți punctual care atribuții nu vă ajung, juridic, care ar (trebui) să fie la Comisia Situații Excepționale și la moment nu sunt în cadrul Comisiei Extraordinare de Sănătate Publică?*”¹ Deputatul Igor Grosu în ședința plenară a menționat următoarele: „*Dacă dincolo de instrumentele pe care dumneavoastră le solicitați - să interveniți, să veniți cu careva restricții ș.a., să ne spuneți sau să veniți cu o listă de lucruri concrete, ce veți face?*”²

La fel, deputatul Pavel Filip a menționat că: „*Starea de urgență, dl Prim-ministru, este un instrument care oferă posibilitatea să pui în aplicare un plan. Dumneavoastră ați recunoscut că la acest plan, abia acum, doamna Iaconi solicită*

¹ https://www.youtube.com/watch?v=lpQ_FvpWcww (min.22:10-23:15)

² https://www.youtube.com/watch?v=lpQ_FvpWcww (min.37:00-37:30)

aceste propuneri. Și de ce pe două luni? La ședința Consiliului Suprem de Securitate ați propus un lockdown scurt pentru un week-end, iar acum ajungem la două luni. Poate începem cu două săptămâni, dar să venim cu un plan concret de gestionare a acestei crize?”³. La aceste întrebări, prim-ministrul interimar nu a indicat un răspuns franc și explicit care ar servi ca argument plauzibil pentru instituirea stării de urgență, precum și nu a indicat asupra nici unei măsuri stringente sau a unui plan de acțiuni care va fi întreprins în perioada instituirii stării de urgență. Prim-ministrul interimar venind în plenul Parlamentului pentru a solicita instituirea stării de urgență pe teritoriul Republicii Moldova, a declarat de la tribuna centrală că: „*NU avem la ora actuală un program prestabilit, venim doar cu propunerea către Parlament să examineze situația, în cazul în care se decide instituirea stării de urgență, se convoacă imediat Comisia Situații Excepționale, și iată deja în noua circumstanță noi venim cu propuneri noi*”⁴. Mai mult ca atât, ministrul justiției în exercițiu, în cadrul ședinței plenare a menționat că: „*Înainte de ședință, am luat legătura cu Secretarul General al Guvernului, doamna Secretar General pregătește indicația către toate ministerele, ca până mâine să vă prezentăm toate propunerile cu privire la acțiunile care urmează a fi întreprinse.*”⁵ La fel, după adoptarea Hotărârii Parlamentului privind declararea stării de urgență, pe pagina web a Ministerului Justiției a fost publicat un anunț, prin care Ministerul solicită înaintarea recomandărilor de măsuri urgente ce necesită a fi îndeplinite pe perioada stării de urgență în domeniul justiției.⁶ Astfel, observăm caracterul lacunar și incert al solicitării Guvernului de a declara starea de urgență pe teritoriul Republicii Moldova. Or, declararea stării de urgență, prin definiție nu trebuie să fie un fapt iluzoriu și incert, aceasta se instituie pentru anumite obiective strict determinate și comportă îndeplinirea anumitor acțiuni concrete

³ https://www.youtube.com/watch?v=lpQ_FvpWcww (min.1.16.15:1.17.00)

⁴ https://www.youtube.com/watch?v=lpQ_FvpWcww (min.39:30-39:55)

⁵ https://www.youtube.com/watch?v=lpQ_FvpWcww (min. 41:25-41:45)

⁶ <http://www.justice.gov.md/print.php?l=ro&idc=4&id=5214>

sau cel puțin determinabile. Mai mult, stabilirea termenului stării de urgență nu este completată prin argumente cu privire la cadrul de măsuri care ar urma să fie stabilite pentru acest termen și cu obiectivele pe care aceste măsuri le urmăresc.

Pornind de la poziția exprimată și susținută în ședința plenară de către prim-ministrul interimar și de către ministrul justiției în exercițiu cu privire la întrebările adresate de deputați, se creează premise suficiente pentru a pune în discuție legalitatea Hotărârilor respective. Acest fapt este susținut și de caracterul lacunar și incert al Hotărârii Guvernului cu privire la propunerea declarării stării de urgență precum și al Hotărârii Parlamentului privind declararea stării de urgență, care denotă lipsa măsurilor și acțiunilor urgente ce necesită a fi întreprinse în această perioadă. Astfel, din Hotărârea Parlamentului nr. 49/2021 și din Hotărârea Guvernului nr. 43/2021 nu reies argumentele și nici măsurile sau obiectivele care sunt urmărite de aceste două acte, inerente stabilirii stării de urgență, inclusiv a termenului de 60 de zile pentru care a fost instituită respectiva stare de urgență.

Circumstanțele de drept:

Încălcarea prevederilor art.1 alin.(3) coroborat cu art.6 din Constituție

Preambulul Constituției și articolul 1 alin.(3) din Constituție enunță elementele definitorii ale statului Republica Moldova, care reprezintă valori supreme, una dintre acestea fiind statul de drept. Statul de drept constituie punctul culminant al constituționalizării sistemului politic. Aceasta înseamnă că politica trebuie să fie circumscrisă unei norme juridice care să îi precizeze limitele de acțiune. Dată fiind legătura intrinsecă dintre stat și drept, evoluția puterii publice este însoțită de evoluția sistemului juridic.

Astfel, prin definiție, statul de drept presupune obligativitatea respectării Constituției și a legilor, așa cum prevăd și dispozițiile articolului 7 din Constituție. Statul de drept constituie un mecanism a cărui funcționare implică instituirea unui climat de ordine, în care recunoașterea și valorificarea drepturilor unui individ nu pot

fi concepute în mod absolut și discreționar, ci numai în corelație cu respectarea drepturilor celorlalți și ale colectivității în ansamblu.

Prin Hotărârea Curții Constituționale nr.22/2015, Curtea notează importanța principiului statului de drept pentru o societate democratică. Potrivit acestui principiu, autoritățile statale trebuie să respecte dispozițiile legale în vigoare și să se supună principiilor fundamentale ale Constituției. Curtea relevă că la baza statului de drept, consacrat de articolul 1 alin.(3) din Constituție, stă principiul legalității. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică (articolul 7 din Constituție), iar respectarea legilor care nu contravin în mod vădit Constituției este obligatorie. *Importanța principiului legalității presupune, așadar, respectarea legilor, această exigență fiind impusă nu doar indivizilor sau persoanelor juridice private, ci și autorităților și instituțiilor publice.* În măsura în care legalitatea vizează actele agenților publici, este important ca aceștia să acționeze în limita atribuțiilor care le-au fost acordate.

Potrivit prevederilor art.12 alin.(1) din Legea nr.212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, starea de urgență, de asediu sau de război se declară prin hotărârea Parlamentului. Articolul 17 din aceeași lege indică că starea de urgență se declară la propunerea Președintelui Republicii Moldova sau a Guvernului. Prin Hotărârea Guvernului nr.43 din 30 martie 2021, Guvernul a propus Parlamentului să declare stare de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova. În baza Hotărârii Guvernului demisionar, un grup de deputați au înregistrat în procedura legislativă proiectul de hotărâre privind declararea stării de urgență pe teritoriul Republicii Moldova. Prin Hotărârea Parlamentului nr.49 din 31 martie 2021, Parlamentul a declarat stare de urgență pe teritoriul Republicii Moldova pe perioada 1 aprilie – 30 mai 2021. Menționăm că atât procedura de înaintare a propunerii privind declararea stării de urgență cât și procedura de înregistrare și votare în Parlament a inițiativei legislative nominalizate mai sus a fost întreprinsă cu încălcarea flagrantă a prevederilor art.103 din Constituție, art.15 alin.(2) lit.a) din Legea nr.136/2017, art.17

din Legea nr.212/2004, precum și jurisprudenței Curții Constituționale în materia atribuțiilor și împuternicirilor Guvernului demisionar.

Evidențiem că la data de 23 decembrie 2020, domnul Ion Chicu și-a anunțat demisia din funcția de prim-ministru, și implicit a Guvernului, în scopul declanșării alegerilor parlamentare anticipate. Potrivit prevederilor art.103 din Constituție precum și reieșind din jurisprudența Curții Constituționale, Guvernul al cărui mandat a încetat îndeplinește numai atribuții de administrare a treburilor publice. Prin Hotărârea nr.7/2013, Curtea Constituțională a indicat că prim-ministrul interimar are un statut provizoriu, instituit de constituantă (1) „până la formarea noului Guvern” (imposibilitate definitivă) sau (2) până când „Prim-ministrul își reia activitatea în Guvern” (imposibilitate temporară) [art.101 din Constituție], funcția sa de bază fiind, după caz, viceprim-ministru sau alt membru al Guvernului. Pentru exercitarea funcției de Prim-ministru el nu are mandatul Parlamentului. În context, Curtea reține că prin instituirea interimatului se urmărește asigurarea continuității exercitării atribuțiilor Prim-ministrului, care, în virtutea caracterului lor special, nu permit intermitențe (§59). La fel, Curtea a indicat că Guvernul, ca structură centrală în rândul autorităților executive, este opera Parlamentului, existența sa se bazează pe trei componente esențiale: programul de guvernare, procedura de investire și încrederea acordată de Parlament. În cazul lipsei uneia din aceste componente, legitimitatea și ponderea structurii guvernamentale devine incertă (§109).

Totodată, Curtea a reținut că un *Guvern demisionar continuă să administreze treburile publice în așteptarea unui nou Guvern, care să fie plenipotențiar. Aceasta înseamnă că Guvernul demisionar exercită doar o parte limitată a puterii, el „administrează”, și nu „guvernează”.*

Administrarea treburilor publice se referă la deciziile zilnice, curente ale Guvernului, care sunt necesare funcționării neîntrerupte a serviciului public.

În acest sens, administrarea treburilor publice de către un Guvern demisionar vizează trei categorii: (1) treburile banale, uzuale, care permit statului să

funcționeze; (2) treburile în curs, care au fost începute atunci când Guvernul era plenipotențiar și care trebuie finalizate; (3) treburile urgente, care trebuie în mod imperativ să fie soluționate pentru a evita pericole foarte grave pentru stat și cetățeni, pentru viața economică și socială.

Guvernul care administrează treburile publice nu poate să-și asume inițiative politice importante a fortiori în privința unor chestiuni care au provocat dificultăți înainte de demisia sa sau au determinat în final această demisie. Sunt excluse, în special, deciziile care ar putea ulterior angaja durabil linia politică a viitorului Guvern. (HCC nr.7/2013 §111-114). Observăm astfel, că prevederile art.103 din Constituție precum și jurisprudența Curții Constituționale în materia atribuțiilor Guvernului interimar specifică clar categoria de atribuții și întinderea acestora. Guvernul în demisie, care nu mai este susceptibil de a fi sancționat de Parlament, fiind investit cu atribuții de administrare a treburilor publice curente, nu poate întreprinde și nu își poate asuma acțiuni care ar depăși spectrul de „administrare a treburilor publice”. Prin Hotărârea Curții Constituționale nr.7/2021, Curtea a statuat că, *administrarea treburilor publice se referă la deciziile zilnice, curente ale Guvernului, care sunt necesare funcționării neîntrerupte a serviciului public. Această activitate se reduce la așteptarea finalizării negocierilor pentru formarea unei noi echipe guvernamentale, la evitarea unei lipse totale a puterii executive, care este una operativă și vitală pentru necesitățile societății.* (§42) Altfel spus, conținutul conceptului de „administrare a treburilor publice” din Constituție ar trebui dezvoltat printr-o convenție caretaker.

Astfel, Guvernul demisionar are competența de a întreprinde măsurile și acțiunile care reies din legislație, cu condiția că acestea să nu implice promovarea unor noi proiecte de acte normative, precum și să nu implice aprobarea hotărârilor de Guvern care nu urmăresc executarea legilor. Însăși Curtea Constituțională prin Hotărârea nr.7/2013 a specificat că **acordarea unor atribuții excesive unui Guvern demisionar constituie un pericol evident pentru exercițiul democrației (§118).**

În ceea ce privește starea de urgență, Comisia de la Veneția a indicat 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. (CDL-AD(2011)049-e, §§ 22, 41). Ținând cont de faptul că un Guvern în demisie nu poate fi sancționat de Parlament prin instrumentul de control parlamentar, instituirea unei stări de urgență de către un Guvern demisionar poate atenta la sistemul de contrabalanțe ale puterii în stat. Curtea Constituțională prin Hotărârea nr.17/2020 a indicat că *este esențial ca Parlamentul și organele judiciare să exercite controlul activității Guvernului pentru a evita abuzurile. Primul mecanism de control constă în a asigura Parlamentul cu posibilitatea de a aproba decizia executivului cu privire la declararea stării de urgență. Potrivit regulii generale, guvernele trebuie să ofere o justificare atât pentru decizia declarării stării de urgență, cât și pentru măsurile specifice destinate soluționării acestei situații (§121)*. La fel, Curtea a reiterat că Parlamentul, ca organ reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului, este abilitat cu funcția de control și informare a poporului despre modul de realizare a prerogativelor puterii poporului. Controlul parlamentar reprezintă o necesitate imperioasă, prin intermediul căruia se evaluează modul în care opțiunea politică se transformă într-o decizie normativă, care se aplică imediat ori treptat în viața socială. Fiind o expresie a funcției Parlamentului în cadrul democrației constituționale, controlul parlamentar se efectuează prin diverse mijloace. Scopul oricărui control parlamentar este de a verifica actele și acțiunile exponenților puterii executive sub aspectul conformității cu legea, respectării drepturilor și libertăților omului, precum și al corespunderii cu interesul general al societății (§124).

Pentru aceste motive, urmare a adoptării Hotărârii nr.17/2020, Curtea a emis o Adresă Parlamentului (*Adresa PCC-01/47a/ la Hotărâre CC nr.17/2020*) în vederea reglementării unui mecanism de control parlamentar eficient asupra măsurilor dispuse de către executiv pe durata stării de urgență.

Astfel, în urma analizei jurisprudenței Curții Constituționale, constatăm că Guvernul demisionar nu deține competențele necesare pentru a putea propune instituirea unei stări de urgență, în contextul în care acesta nu mai poate fi supus răspunderii politice din partea Parlamentului.

Prin urmare, considerăm că Hotărârea Guvernului nr.43/2021 prin care se propune Parlamentului declararea stării de urgență depășește împuternicirile unui Guvern interimar, și drept consecință, procesul de declarare a stării de urgență declanșat de un Guvern interimar din start a fost viciat, fiind adoptat contrar normelor constituționale, legale și jurisprudenței Curții Constituționale.

În susținerea argumentelor invocate mai sus, menționăm că reieșind din prevederile art.15 alin.(2) lit.a) din Legea nr.136/2017 cu privire la Guvern, Guvernul al cărui mandat a încetat nu este în drept să adopte și să prezinte Parlamentului spre examinare proiecte de acte normative și proiecte ale documentelor de politici. Art.6 lit.d) și art.14 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative atribuie hotărârile Guvernului la categoria actelor normative. Remarcăm că prevederile art.14 alin.(1) lit.b) din Legea nr.100/2017 stipulează că Hotărârea Guvernului este un act care se adoptă de Guvern pentru aprobarea proiectelor de hotărâri ale Parlamentului care sunt inițiate de Guvern. Astfel, ținând cont de faptul că declararea stării de urgență se face prin hotărâre de Parlament, la propunerea fie a Guvernului, fie a Președintelui țării, având în vedere normele invocate mai sus, actul prin care se manifestă intenția de a propune declararea stării de urgență, urmează să aibă forma fie a unei hotărâri de Guvern, fie a unui decret al Președintelui Republicii Moldova. În acest context, reietărăm că, deși prevederile art.17 din Legea nr.212/2004 împuternicesc Guvernul să propună Parlamentului declararea stării de urgență, acest lucru poate fi făcut doar în baza unei hotărâri a unui Guvern plenipotențiar și cu atribuții depline.

Având în vedere circumstanțele enunțate mai sus și în contextul Hotărârii Curții Constituționale nr.7/2013 potrivit căreia Guvernul demis poate emite acte juridice prin care nu se promovează noi politici, considerăm că Hotărârea Guvernului

dimisionar nr.43/2021 prin care s-a propus Parlamentului declararea stării de urgență a fost adoptată cu încălcarea prevederilor legale și urmează a fi declarată neconstituțională.

Cu referire la Hotărârea Parlamentului nr.49/2021 privind declararea stării de urgență, menționăm că aceasta urmează a fi declarată neconstituțională pentru următoarele considerente. Așa cum am enunțat mai sus, Legea nr.212/2004 acordă împuternicirea exclusivă Parlamentului de a declara starea de urgență. Totuși propunerea de a declara starea de urgență urmează să vină fie din partea Guvernului, fie din partea Președintelui Republicii Moldova. În acest context, ca autor al inițiativei legislative care propune declararea stării de urgență poate fi doar Guvernul sau Președintele țării. Declararea stării de urgență implică realizarea anumitor acțiuni concrete care nu suferă amânare și care are drept scop lichidarea unui pericol la adresa statului. Din acest considerent, Comisiei pentru Situații Excepționale pe durata stării de urgență i se acordă mai multe prerogative și împuterniciri, pentru ca aceasta din urmă să soluționeze respectivele probleme în regim de urgență. Observăm că etapa de declarare a stării de urgență la propunerea Guvernului este precedată de convocarea ședinței Guvernului în cadrul căreia se examinează raportul Comisiei pentru Situații Excepționale privind necesitatea declarării stării de urgență. Urmare a examinării raportului CSE, Guvernul adoptă o hotărâre prin care înaintează Parlamentului propunerea privind declararea stării de urgență. Prim-ministrul ulterior remite neîntârziat Parlamentului propunerea privind declararea stării de urgență. În acest context, factorul de decizie care trebuie să argumenteze și să justifice circumstanțele care fac necesare declararea stării de urgență trebuie să fie Guvernul în persoana Prim-ministrului, fie Președintele Republicii Moldova. Constatăm că Prim-ministrul a participat la ședința plenară din 31 martie 2021 în cadrul căreia plenul Parlamentului a votat asupra declarării stării de urgență, doar că acesta nu a prezentat Hotărârea Guvernului nr.43/2021, ci proiectul de hotărâre a Parlamentului nr.93/2021 înaintat cu drept de inițiativă legislativă de către un grup de deputați. Contrar prevederilor Legii nr.212/2004, autorul proiectului hotărârii de Parlament privind

declararea stării de urgență nu a fost Guvernul, ci un grup de deputați. Reiterăm că reieșind din prevederile art.12 și 17 din Legea nr.212/2004, propunerea privind declararea stării de urgență urmează a fi înaintată fie de Guvern, fie de Președintele Republicii Moldova, iar decizia finală privind instituirea sau nu a stării de urgență revine Parlamentului. Divizarea între structurile statului a atribuțiilor privind declararea stării de urgență are ca scop menținerea unui echilibru de puteri între autoritățile statului pentru a nu permite un eventual abuz din partea uneia dintre puteri, precum și evitarea situației în care starea de urgență să fie declarată în mod discreționar la inițiativa uneia dintre puteri. Principiul echilibrului instituțional, cunoscut astăzi sub denumirea „checks and balances” (în traducere aproximativă din limba engleză însemnând „sistemul de frâne și contrabalante”), stă la baza democrației și presupune echilibrul puterilor și controlul lor reciproc, astfel încât puterile statale să aibă aproximativ aceeași pondere, adică să fie echilibrate, pentru a se putea limita reciproc, evitând astfel ca puterea statală să fie folosită în mod abuziv. Acest sistem de frâne și contrabalante reprezintă condiția *sine qua non* a democrației moderne, împiedicând omnipotența legislativului, pe cea a executivului sau a judiciarului.

Astfel, având în vedere rolul Curții Constituționale în calitate de garant al respectării Constituției, aceasta din urmă având dreptul și obligația de a veghea asupra acțiunilor Parlamentului care afectează valorile constituționale, în special asupra respectării legilor care dezvoltă dispozițiile constituționale și care reglementează instituțiile esențiale pentru asigurarea respectării drepturilor și libertăților fundamentale, se impune necesitatea exercitării controlului de constituționalitate a Hotărârii Parlamentului privind declararea stării de urgență și declararea acesteia drept neconstituțională prin faptul că aceasta a fost adoptată de forul legislativ suprem contrar prevederilor constituționale și legale imperative în materie de declarare a stării de urgență, precum și de faptul că legiuitorul nu a ținut cont de atribuțiile limitate ale Guvernului interimar de a propune spre examinare Parlamentului acte normative, fapte stabilite în jurisprudența Curții Constituționale.

Încălcarea prevederilor art.23 alin.(2) din Constituție

Textul Hotărârii Parlamentului nr.49/2021 privind declararea stării de urgență și Hotărârii Guvernului nr.43/2021 privind propunerea declarării stării de urgență urmează a fi examinate și prin prisma prevederilor art.23 alin.(2) din Constituție care specifică că 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. Curtea Constituțională în jurisprudența sa a indicat că pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – 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, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție, care statuează obligația statului de a garanta fiecărui om dreptul de a-și cunoaște drepturile (*§10 HCC nr.26/2010*). La fel CtEDO în jurisprudența sa a indicat că, legislația națională trebuie să indice cu o claritate rezonabilă scopul și modalitatea de exercitare a discreției relevante acordate autorităților publice, pentru a asigura persoanelor nivelul minim de protecție la care cetățenii au dreptul în virtutea principiului preeminenței dreptului într-o societate democratică (a se vedea *Domenichini v. Italy, Reports 1996-V, p.1800, §33*). Examinând prevederile Hotărârii Parlamentului nr.49/2021 și ale Hotărârii Guvernului nr.43/2021 observăm că acestea nu prevăd nici un plan de acțiuni ce urmează a fi întreprinse de autoritățile statului și nu prevăd întinderea drepturilor cetățenilor care urmează a fi restrânse, ceea ce în consecință afectează claritatea legii sub aspectul exigențelor preeminenței dreptului. Potrivit prevederilor art.13 din Legea nr.212/2004, Hotărârea privind declararea stării de urgență, de asediu sau de război trebuie să prevadă motivele care au impus

declararea stării respective precum și măsurile urgente care urmează a fi luate. Observăm că hotărârile contestate nu prevăd elementele definitorii care trebuie să stea la baza acestora, respectiv marja de discreție lăsată autorităților publice rămâne mult prea mare. Constituția nu interzice Parlamentului să acorde competențe suplimentare Executivului, în limitele dispozițiilor constituționale, pentru a face față unei situații de urgență. Totodată, pentru a evita abuzul, este necesar să existe anumite garanții care ar putea concilia echilibrul puterilor în stat, pe de o parte, și necesitatea de a asigura securitatea statului, pe de altă parte.

În Hotărârea CtEDO *Khlyustov c. Rusia*, Curtea a statuat că textele de lege trebuie să fie cunoscute de destinatari, inclusiv la cazuri concrete. În primul rând, legea trebuie să fie accesibilă în mod adecvat: cetățeanul trebuie să poată avea o indicație adecvată în circumstanțele normelor legale aplicabile unui caz dat. În al doilea rând, o normă nu poate fi privită ca o „lege” decât dacă este formulată cu suficientă precizie pentru a permite cetățeanului să-și reglementeze comportamentul: el trebuie să poată - dacă este necesar, cu sfatul adecvat - să prevadă, într-un grad rezonabil, consecințele pe care le poate implica o acțiune dată (§68). Cu referire la previzibilitatea legii, Curtea a indicat că pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului (*Sissanis c. România* §66). Prin urmare, având în vedere caracterul incert și imprevizibil al Hotărârii Parlamentului privind declararea stării de urgență pe teritoriul Republicii Moldova și al Hotărârii Guvernului privind propunerea declarării stării de urgență constatăm că acestea nu respectă criteriile de calitate a legii sub aspectul clarității, accesibilității și previzibilității ei, fiind astfel în contradicție cu prevederile art.23 alin.(2) din Constituție.

Totodată, nu este clară necesitatea solicitării Guvernului interimar de a declara starea de urgență pe teritoriul Republicii Moldova pentru a obține niște atribuții

suplimentare pentru gestionarea pandemiei pe care însuși Guvernul nu le poate identifica. Referindu-se la rolul Guvernului demisionar de administrare a treburilor publice, Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra situațiilor concrete, în care Guvernul interimar, pentru înlăturarea unui pericol public, a adoptat o hotărâre de Guvern prin care a întreprins anumite acțiuni care la prima vedere depășesc rolul și împuternicirile Guvernului interimar de „administrarea treburilor publice”. Astfel, prin Hotărârea Curții Constituționale nr.48/1999, Curtea a analizat dacă Hotărârea și Dispoziția Guvernului al cărui mandat a încetat de a stabili măsuri urgente pentru lichidarea consecințelor alunecărilor de teren din raionul Telenеști, de a-i acorda Ministerului Agriculturii și Industriei Prelucrătoare calitatea de beneficiar general pentru elaborarea schemei de protecție împotriva inundațiilor a localităților din Republica Moldova și de a delega Institutului „Acvaproiect” sarcina de a finaliza lucrările de proiectare a schemei nominalizate se încadrează în noțiunea de „administrare a treburilor publice” stabilită de articolul 103 alin. (2) din Constituție. În această cauză, Curtea a reținut că Guvernul poate administra treburile publice prin emiterea actelor juridice cu caracter general obligatoriu în cazurile în care acestea țin de asigurarea securității interne și externe a statului, menținerea stării de legalitate, a stabilității sociale, economice și politice și evitarea efectelor fenomenelor naturale și faptelor imprevizibile care prezintă un pericol public. Analizând natura actelor contestate, Curtea a ajuns la concluzia că ele se încadrează în noțiunea de „administrare a treburilor publice” stabilită de articolul 103 alin. (2) din Constituție (§40). Observăm că argumentele Prim-ministrului interimar din ședința plenară din 31 martie 2021, precum că Guvernul interimar nu poate întreprinde acțiuni și emite acte juridice pentru gestionarea pandemiei, nu corespund adevărului întrucât Curtea Constituțională prin jurisprudența sa a statuat că Guvernul interimar, la îndeplinirea funcțiilor de administrare a treburilor publice poate emite acte cu caracter general obligatoriu pentru gestionarea unei situații de criză.

Astfel, concluzionăm că acțiunile Guvernului și Parlamentului dar și actele adoptate, menționate supra, nu corespund cerințelor de claritate și previzibilitate stipulate în articolul 23 din Constituție și urmează a fi declarate neconstituționale.

Încălcarea prevederilor art.54 din Constituție

Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război prevede că măsurile de urgență stabilite de autorități trebuie să fie proporționale. Astfel, art.5 alin.(1) din Legea nr.212/2004 prevede că 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 articolul 54 din Constituție.

Conform prevederilor articolului 54 alin. (2) din Constituție, exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât cele prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției. Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății (articolul 54 alin. (4)).

Hotărârea Curții Constituționale nr.17/2020 indică că atunci când o măsură restricționează drepturile omului, restricțiile trebuie să fie definite cât se poate de precis și să fie necesare și proporționale cu obiectivul urmărit. Restricțiile drepturilor și libertăților omului și derogările referitoare la drepturile omului trebuie totuși reglementate de lege. Legea trebuie să indice în ce cazuri limitările drepturilor omului pot fi justificate, pentru a crea garanții împotriva abuzului din partea puterii de a stabili restricții sau măsuri derogatorii pentru alte scopuri sau într-o măsură mai mare decât este permis de legislația internă și de Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

Aceasta constituie o garanție vitală a menținerii democrației și a preeminenței dreptului (Opinia nr. 359/2005 cu privire la protecția drepturilor omului în situațiile de urgență, CDL-AD(2006)015, §§ 7, 35)

Observăm că prevederile hotărârilor contestate lasă loc de interpretări și de acțiuni disproporționate, care pot conduce la restrângerea nejustificată a drepturilor omului sub pretextul regimului de urgență națională. Formulările vagi, utilizate de legislator în textul prevederilor contestate, lasă loc de abuzuri din partea autorităților competente, care ar putea atenta la drepturile și libertățile fundamentale ale omului.

Reiterăm opinia Comisiei de la Veneția, care a menționat că starea de urgență nu implică suspendarea temporară a principiului preeminenței dreptului și nu îi autorizează pe cei care sunt la putere să acționeze astfel încât legea să fie încălcată, pentru că sunt obligați să respecte aceste principii permanent, iar preeminența dreptului trebuie să prevaleze. Prin definiție, democrația și statul de drept implică garantarea drepturilor politice și a libertăților personale, precum și un sistem eficient de separare și colaborare a ramurilor puterii în stat (a se vedea în acest sens Opinia nr. 359/2005 cu privire la protecția drepturilor omului în situațiile de urgență, CDL-AD(2006)015, §§ 13, 31; Opinia nr. 838/2016 cu privire la proiectul legii constituționale a Franței „Privind protecția Națiunii”, CDL-AD(2016)006, § 28; HCC nr. 10 din 13 aprilie 2020, § 46).

Prin Hotărârea Curții Constituționale nr.29/2019, Curtea a indicat că orice limitare trebuie justificată în mod convingător. Justificarea limitării trebuie să se facă în lumina standardului proporționalității, impus de articolul 54 din Constituție, standard care reclamă, inter alia, că motivele avansate de către legislator să fie pertinente și suficiente (*a se vedea testul proporționalității și necesității într-o societate democratică par.358 Lashmankin c. Rusia*). În acest context, prevederile Hotărârii Parlamentului nr.49/2021 și Hotărârii Guvernului nr.43/2021 atentează la art.54 din Constituție, în sensul că la instituirea anumitor limitări sau restrângeri ale drepturilor și libertăților omului, legiuitorul trebuie să țină cont de testul

proportionalității și necesității într-o societate democratică, și anume, limitarea trebuie să fie: a) expres stipulată în lege, b) necesară într-o societate democratică, c) să urmărească un scop legitim. Hotărârile contestate nu întrunesc exigențele proportionalității între înțerință și scopul urmărit, motiv pentru care acestea urmează a fi declarate neconstituționale. În special, prevederile Hotărârii Parlamentului nr. 49/2021 și ale Hotărârii Guvernului nr. 43/2021 nu conțin prevederi care ar asigura că testul de proportionalitate stipulat în articolul 54 din Constituție este respectat. Concluziile din Hotărârea Guvernului nr. 43/2021 nu se bazează decât pe o referință generală la raportul prezentat de Comisia pentru Situații Excepționale, iar Hotărârea Parlamentului nr. 49/2021 conferă Guvernului, Comisiei pentru Situații Excepționale și altor structuri responsabile de acest domeniu, competențe care nu sunt justificate de date sau informații care ar descrie o anumită stare și ar lega această stare de fapt cu măsurile care pot fi întreprinse pentru a îmbunătăți starea de lucruri ce ține de situația epidemiologică.

Caracterul neclar dar și arbitrar de declarare a stării de urgență în baza Legii nr. 212/2004 este susținut și de deciziile care au fost adoptate imediat după instituirea stării de urgență. Astfel, Dispoziția nr. 1 din 1 aprilie 2021 a Comisiei pentru Situații Excepționale menține în vigoare hotărâri emise de Comisia Națională Excepțională în Sănătate Publică. Mai mult, prin dispozițiile Comisiei Teritoriale Excepționale în Sănătate Publică a municipiului Chișinău au fost aprobate reglementări contradictorii cu cele stabilite de Comisia pentru Situații Excepționale.

VI. CERINȚELE SESIZĂRII

În temeiul celor menționate, în conformitate cu prevederile art.135 alin.(1) lit.a) din Constituția Republicii Moldova, a art.4 alin.(1) lit.a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și a art.4 alin.(1) lit.a) din Codul jurisdicției constituționale, solicităm Curții Constituționale:

1) Admiterea prezentei sesizări spre examinare și examinarea acesteia în regim de urgență.

2) Declaraarea sesizării drept admisibile.

3) Exercițarea controlului constituționalității asupra Hotărârii Parlamentului nr.49/2021 privind declararea stării de urgență și asupra Hotărârii Guvernului nr.43/2021 privind propunerea declarării stării de urgență și declararea acestora drept neconstituționale.



Litvinenco Sergiu,



Roșca Veronica

Deputați în Parlamentul Republicii Moldova