

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

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

SESIZARE

prezentată în conformitate cu articolul 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

pentru controlul constituționalității Hotărârii Parlamentului nr. 163 din 23 iunie 2022 privind prelungire stării de urgență

10:15

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA		
Intrare Nr.	99a/dd	
" 30 "	06	2022

I – AUTORUL SESIZĂRII

Bolea Vasile,
Deputați în Parlamentul Republicii Moldova
Parlamentul Republicii Moldova
Bulevardul Ștefan cel Mare și Sfânt 105

II – OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are drept obiect examinarea constituționalității Hotărîrii Parlamentului nr. 163 din 23 iunie 2022 privind prelungirea stării de urgență.

III – EXPUNEREA PRETINSEI SAU A PRETINSELOR ÎNCĂLCĂRI ALE CONSTITUȚIEI, PRECUM ȘI A ARGUMENTELOR ÎN SPRIJINUL ACESTOR AFIRMAȚII

La 23 iunie 2022, Parlamentul a adoptat **Hotărîrea nr. 163 privind prelungirea stării de urgență**, prin efectul juridic al căreia s-a prelungit stare de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova pe o perioadă de 45 de zile, începînd cu data de 24 iunie curent.

Complementar, prelungirea stării de urgență, atrage după sine extinderea efectului juridic al Hotărîrii Parlamentului nr.41/2022 și prelungită prin Hotărîrea Parlamentului nr.105/2022.

Prin prelungirea stării de urgență, *inter alia* prin prelungirea efectului juridic al Hotărîrilor Parlamentului citate *supra*, a fost extins (prelungit) efectul următoarelor prevederi:

Pe perioada stării de urgență, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova va emite dispoziții în vederea punerii în executare a următoarelor măsuri:

- 1) instituirea unui regim special de intrare și ieșire din țară;*
- 2) stabilirea regimului special de folosire a spațiului aerian;*
- 3) instituirea unui regim special de circulație pe teritoriul țării, inclusiv în ceea ce privește circulația și controlul mărfurilor;*
- 4) expulzarea de pe teritoriul țării a persoanelor a căror prezență poate afecta asigurarea ordinii publice și a securității statului;*
- 5) evacuarea provizorie a cetățenilor din zonele ce prezintă pericol pentru viață și asigurarea obligatorie a acestora cu locuri de cazare permanentă sau provizorie;*
- 6) alocarea mijloacelor financiare pentru punerea în aplicare a dispozițiilor Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, în caz de necesitate;*
- 7) 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 neamînat;*
- 8) interzicerea desfășurării adunărilor, manifestațiilor publice și a altor acțiuni de masă;*
- 9) interzicerea creării și activității formațiunilor paramilitare ale persoanelor aflate pe teritoriul statului;*
- 10) dispunerea, la necesitate, a raționalizării consumului de alimente și de alte produse de strictă necesitate;*

11) dispunerea, în caz de necesitate, a sistării temporare a livrării gazelor, energiei electrice și apei potabile;

12) adoptarea deciziilor necesare în scopul întreprinderii unor acțiuni rapide de asigurare cu gaze naturale, cu energie electrică și cu alte surse energetice, inclusiv prin derogare de la prevederile normative;

13) coordonarea activității mijloacelor de informare în masă privind:

a) informarea populației despre cauzele și proporțiile situației excepționale, despre măsurile întreprinse pentru prevenirea pericolului, lichidarea urmărilor acestei situații și protecția populației;

b) familiarizarea populației cu regulile de comportare în timpul situației excepționale;

c) introducerea unor reguli speciale de utilizare a mijloacelor de telecomunicații, combaterea dezinformării, a știrilor false și a discursului de ură;

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

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

16) implicarea cetățenilor pentru prestări de servicii în interes public în condițiile legii;

17) efectuarea, în modul stabilit de lege, a rechizițiilor de bunuri în scopul prevenirii și lichidării consecințelor situațiilor care au impus declararea stării de urgență;

18) efectuarea acțiunilor necesare pentru protecția infrastructurii critice, precum și pentru asigurarea securității cibernetice;

19) efectuarea altor acțiuni necesare în vederea prevenirii, diminuării și lichidării consecințelor situațiilor care au impus declararea stării de urgență;

20) întreprinderea măsurilor necesare pentru gestionarea fluxurilor migraționale;

21) accesarea și gestionarea asistenței internaționale pentru durata stării de urgență.

În nota informativă se menționează, că „Parlamentul a declarat starea de urgență ținând cont de pericolul iminent la adresa securității naționale provocat de războiul din Ucraina [...], măsurile impuse fiind necesare pentru a putea gestiona această criză fără precedent, care se suprapunea cu criza gazelor și criza sanitară [...] efectele războiului au afectat de asemenea infrastructura, conexiunile comerciale și lanțurile logistice, inclusiv de produse alimentare fiind necesare soluții etc. [...] măsurile dispuse au vizat securitatea frontierei, fluxul de refugiați precum și procesul educațional al copiilor refugiați, incluziunea socială, asistența financiară[...] în continuare se păstrează riscuri pentru securitatea aprovizionării Republicii Moldova cu energie electrică, gaze, produse petroliere, iar instituirea stării de urgență ar asigura posibilitatea intervenției prompte în cazul necesității adoptării unor măsuri”, etc.

Observăm că, narațiunea necesității prelungirii stării de urgență este edificată pe de o parte pe factorul regional, iar pe de altă parte pe factorul energetic. Prin urmare, factorul regional manifestat prin fluxul refugiaților comportă un caracter consumat de facto, or, măsurile normative și logistice au fost deja adoptate și întreprinse, condiții în care argumentele respective nu pot fi reținute în special din perspectiva proporționalității adoptării actului normativ respectiv. În ceea ce privește factorul energetic (în calitate sa de motiv pentru prelungirea stării de urgență), evidențiem faptul că în Republica

Moldova, autoritatea legislativă și executivă execută un mandat deplin și funcțional, condiții în care nu se conturează riscul necesității adoptării unor măsuri prompte prin derogare de la cadrul legal general.

Or, în jurisprudența sa, Înalta Curte a menționat că Parlamentul urmează să motiveze în ce măsură competențele ordinare ale executivului sunt insuficiente pentru depășirea situației de criză și în ce măsură sporirea competențelor puterii executive poate compensa deficiența în discuție.

Iar în aceste condiții, se conturează circumstanțele care denotă camuflarea scopului real al adoptării actului normativ privind prelungirea stării de urgență, inter alia, abilitatea Comisiei pentru Situații Excepționale pentru adoptarea deciziilor în condițiile Legii nr.212/2004.

Or, revenind la măsurile autorizate prin hotărîrea contestată, devine inexplicabilă relevanța acestora în special prin prisma argumentelor din nota informativă. Astfel, subliniem următoarele măsuri, care excedează scopul și necesitatea anunțată, iar în consecință creează premise normative pentru lezarea drepturilor constituționale ale cetățenilor:

- *instituirea unui regim special de circulație pe teritoriul țării, inclusiv în ceea ce privește circulația și controlul mărfurilor;*

- *expulzarea de pe teritoriul țării a persoanelor a căror prezență poate afecta asigurarea ordinii publice și a securității statului;*

- *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;*

- *interzicerea desfășurării adunărilor, manifestațiilor publice și a altor acțiuni de masă;*

- *dispunerea, la necesitate, a raționalizării consumului de alimente și de alte produse de strictă necesitate;*

- *dispunerea, în caz de necesitate, a sistării temporare a livrării gazelor, energiei electrice și apei potabile;*

- *coordonarea activității mijloacelor de informare în masă;*

- *interzicerea demisiei lucrătorilor, cu excepția cazurilor prevăzute de actele normative, pentru această perioadă;*

În aceste condiții, apreciem că textul hotărîrii adoptate, restrânge unele drepturi și libertăți ale cetățenilor sau creează premise pentru fentarea drepturilor constituționale ale acestora, ignorînd și omițînd aplicabilitatea în timp, în pofida testului de proporționalitate statuat expres în art.54 din Constituția Republicii Moldova.

În opiniile expuse, Comisia de la Veneția subliniază importanța principiului proporționalității. Această cerință trebuie să se aplice atât pentru deciziile privind restricțiile de circulație, cât și pentru implementarea lor și măsurilor aferente care pot afecta alte drepturi și libertăți, care pot consta în restricții suplimentare ce pot fi impuse populației în timpul restricțiilor de circulație, ca de exemplu închiderea școlilor sau a companiilor, restricții privind furnizarea de servicii publice sau interzicerea evenimentelor publice, sau activitățile de securitate întreprinse de autorități în acest context.

Similar restricțiilor de circulație, toate aceste măsuri trebuie să fie proporționale cu amenințarea și cu iminența acesteia, **nu trebuie să aibă o durată mai mare decât**

amenințarea în sine și trebuie să se aplice doar în regiunile afectate de aceasta. Importanța principiului proporționalității este confirmată de Constituție.

Complementar, privită prin prisma art.23 din Legea Supremă, hotărârea comportă vicii în ceea ce privește condițiile de calitate a actului normativ, manifestată prin caracterul inaccesibil și interpretabil al măsurilor instituite.

Astfel, în jurisprudența sa constantă Curtea Constituțională a reamintit că preeminența dreptului presupune, *inter alia*, asigurarea legalității și a certitudinii juridice (Raportul privind preeminența dreptului, adoptat de către Comisia de la Veneția la cea de-a 86 sesiune plenară, 2011, § 41).

Curtea Europeană a subliniat în jurisprudența sa că expresia „prevăzută de lege” presupune, între altele, ca legea să întrunească standardul calității, i.e. ca aceasta să fie accesibilă și previzibilă (*Rohlena v. Cehia* 2015, § 50; *Vasiliauskas v. Lituania* 2015, § 154; *Koprivnikar v. Slovenia*, 2017, § 48).

De altfel, Curtea notează că și articolul 23 alin.(2) din Constituție implică 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 dispune 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 publicându-se în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Curtea Europeană a menționat că, deși certitudinea este dezirabilă, aceasta ar putea antrena o rigiditate excesivă (*Del Rio Prada v. Spania* 2013, § 92, 93). Nevoia de a evita rigiditatea excesivă și de a ține pasul cu circumstanțele în schimbare presupune exprimarea unor legi în termeni care sunt, într-o mai mare sau mai mică măsură, vagi, iar interpretarea și aplicarea unor asemenea reglementări depinde de practică (*Kokkinakis v. Grecia*, 1993, § 40).

Pe de altă parte, utilizarea unor concepte și a unor criterii **prea vagi** în interpretarea unei prevederi legislative conduce la incompatibilitatea acestora cu exigențele clarității și previzibilității, în privința efectelor sale (*Liivik v. Estonia*, 2009, § 96–104).

De asemenea, pentru ca legea să îndeplinească cerința previzibilității, 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 (*Sissanis v. România*, 2007, § 66).

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).

Curtea Constituțională a reținut constant că principiul legalității și al certitudinii juridice este esențial pentru garantarea încrederii în statul de drept și constituie protecție împotriva arbitrarului. Or, asigurarea respectivelor principii obligă statul să legifereze într-o manieră clară și previzibilă normele de drept adoptate.

Așa dar, adoptarea de către legiuitor a actelor legislative accesibile, previzibile și clare se impune prin prisma art.23 alin. (2) din Legea supremă.

În Hotărârea Curții Constituționale nr. 26 din 23 noiembrie 2010, a fost statuat 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.

Necesitatea examinării calității legii de către autoritățile publice ale Republicii Moldova a fost evidențiată și în jurisprudența CtEDO pe mai multe cauze (Busuioc v. Moldova⁹, Guțu v. Moldova).

Astfel, în cauza Guțu v. Moldova, se menționează: „...expresia „prevăzută de lege” nu presupune doar corespunderea cu legislația națională, dar, de asemenea, se referă la calitatea acelei legislații (a se vedea Half ord v. the United Kingdom, §49).

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)”

Totodată, CtEDO în jurisprudența sa a menționat că nu poate fi considerate „lege” decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite individului să-și corecteze conduita. În special, o normă este previzibilă atunci când oferă o anume garanție contra atingerilor arbitrare ale puterii publice (Amman vs. Elveția 2000).

În Hotărârea nr. 26 din 27 septembrie 2016, a fost statuat cu titlu de principiu că la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. Astfel, pentru a exclude orice echivoc, textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure.

Prin urmare, destinatarii trebuie să fie în măsură să prevadă consecințele ce pot decurge dintr-un act determinat doar în baza prevederilor care îl specifică, adică prin aplicarea simplă a regulilor de interpretare lingvistică sau prin aplicarea actelor subordonate acestui act.

De asemenea, textul legislativ trebuie să corespundă principiului unității materiei legislative sau corelației între textele regulatorii, pentru ca persoanele să-și poată adapta comportamentul la reglementările existente, ce exclud interpretările contradictorii sau concurența între normele de drept aplicabile. Astfel, 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.

Curtea reține că previzibilitatea și claritatea constituie elemente sine qua non ale constituționalității unei norme, care în activitatea de legiferare acestea nicidecum nu pot fi omise.

Privită prin prisma artiolului 1 alin. (3) din Constituție, hotărârea nr.1/2022 comportă vicii constituționale din perspectiva respectării principiilor statului de drept.

Relevant speței, remarcăm faptul că, referindu-se la această problemă, profesorul universitar Nicolae Popa menționează următoarele: „Dreptul are rolul de „corset” al tensiunilor ce apar în procesul de exercitare a conducerii sociale prin intermediul activității de stat. Pe de altă parte, statul garantează realizarea dreptului și reintegrează ordinea juridică lezată prin activități ilicite”.

Altfel spus, în timp ce dreptul furnizează regulile generale și obligatorii, prin care se exercită puterea de stat, statul asigură obligativitatea normelor juridice, traducerea lor în

viață.

În acest sens, cu titlu prioritar principiu statului de drept se materializează în special prin supremația legii, care la rândul său primează în supremația Constituției, principiu consacrat de art.7 al Legii Supreme. Or, afirmarea supremației Constituției implică existența unor mecanisme de control al conformității legilor și celorlalte acte subordonate. Fără existența unei sancțiuni a violării regulilor constituționale de către una dintre puterile constituite, distincția de principiu dintre Constituție, ca Lege Fundamentală, și legi și alte acte normative provoacă unele confuzii. Din aceste considerente, legiuitorul a prevăzut expres în textul constituțional că legile și alte acte juridice care contravin prevederilor Constituției nu au putere juridică. În același timp, e necesar să atragem atenția asupra faptului că numai prin această prevedere constituțională expresă nu se poate obține respectarea conformității actelor cu normele constituționale. Orice lege (organică sau ordinară), orice alt act normativ, juridic este prezumat a fi constituțional până când nu se va dovedi contrariul, adică până când neconstituționalitatea lui se va constata de către Curtea Constituțională.

Potrivit Opiniei *amicus curiae* nr. 1020/2021 din 23 martie 2021, adoptate de Comisia de la Veneția, articolul 1 alin. (3) din Constituție prevede că „Republica Moldova este un stat de drept, democratic [...]”. Unul dintre elementele centrale ale preeminenței dreptului este **certitudinea juridică**.

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

Privintă **prin prisma articolului 54 din Constituție**, hotărârea criticată, prezintă indici de neconstituționalitate, în lumina punctelor scoase în evidență *supra*. Astfel, potrivit prevederilor Constituționale, ingerința trebuie să fie proporțională scopului urmărit. Luând în considerație faptul că natura restrângerii este criteriul după care se apreciază proporționalitatea acesteia, este importantă ideea că restrângerea trebuie să se facă în favoarea interesului general, adică să existe circumstanțe în care restrângerea nu ar afecta interesul general, ci i-ar aduce beneficii.

Constituția Republicii Moldova descrie expres condițiile în care este admisă restrângerea unor drepturi: „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.”

În Hotărîrea nr.40/2001, Curtea Constituțională a statuat că restricțiile asupra exercițiului unor drepturi sînt prevăzute expres în Legea Supremă și nu pot fi extinse. Orice restricție, înainte de a fi instituită, trebuie raportată la prevederile art. 54 din Constituție, care prevede că restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.

În Hotărîrea nr. 29/2019, Înalta Curte a menționat că, orice limitare a libertății 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, ca motivele avansate de către legislator să fie pertinente și suficiente.

În Hotărârea nr.15/2021, Curtea Constituțională menționează că a stabilit în Hotărârea nr.17 din 23 iunie 2020 principii generale aplicabile în materia stării de urgență. Între altele, în această Hotărâre, Curtea a reținut următoarele:

„94. Cu privire la faptul dacă în contextul stării de urgență echilibrul puterilor în stat se modifică, Curtea reține că Constituția nu oferă multe detalii cu privire la starea de urgență. Legea Fundamentală prevede că Parlamentul declară starea de urgență, de asediu și de război [articolul 66 lit. m)], că regimul stării de urgență, de asediu și de război se reglementează prin lege organică [articolul 72 alin. (3) lit. m)], că în această perioadă Parlamentul nu poate fi dizolvat [articolul 85 alin. (4)] și Constituția nu poate fi revizuită [articolul 142 alin. (3)]. Astfel, Constituția nu stabilește expres ce urmează după declararea stării de urgență, care autoritate este responsabilă de gestionarea stării de urgență sau care este rolul Parlamentului, Președintelui Republicii și al Guvernului în această perioadă. De asemenea, Constituția nu prevede dacă starea de urgență, de asediu sau de război sporește atribuțiile unei puteri în stat și diminuează atribuțiile altei puteri.

[...]

În opinia Comisiei de la Veneția, **experiența a arătat că cele mai grave încălcări ale drepturilor omului tind să se producă anume în contextul unei situații de urgență, or, statele pot fi predispuse, sub pretextul stării de urgență, să-și folosească puterea de derogare în alte scopuri sau într-o măsură mai mare decât este justificată de exigența situației** (Opinia nr. 359/2005 cu privire la protecția drepturilor omului în situațiile de urgență, CDL-AD(2006)015, § 12; Opinia nr. 838/2016 cu privire la proiectul legii constituționale a Franței „Privind protecția Națiunii”, CDL-AD(2016)006, §§ 51, 71).”

Curtea a reținut că, declararea stării de urgență reprezintă o prerogativă care aparține exclusiv Parlamentului [articolul 66 lit. m) din Constituție]. Totodată, această competență trebuie **exercitată cu precauție, având în vedere impactul care îl produce asupra drepturilor fundamentale ale persoanelor**. În primul rând, pentru a declara starea de urgență, Parlamentul trebuie să-și bazeze decizia pe date care impun adoptarea unor măsuri urgente de către autorități. În al doilea rând, **decizia de a declara starea de urgență trebuie să fie o măsură ultima ratio**, ca răspuns la un pericol cu caracter excepțional, care presupune că măsurile sau restricțiile obișnuite privind protecția siguranței, sănătății și a ordinii publice trebuie să fie insuficiente. Pericolul în discuție trebuie să fie efectiv sau iminent, iar efectele sale trebuie să implice întreaga națiune într-o măsură care îi periclitizează existența (a se vedea, de asemenea, Opinia Comisiei de la Veneția cu privire la proiectul de lege constituțională privind „Protecția Națiunii” din Franța, adoptată la cea de-a 106-a sesiune plenară (Veneția, 11-12 martie 2016), CDL-AD(2016)006, § 27).

Cu titlu de importanță remarcăm faptul că, Înalta Curtea în hotărârea citată *supra*, a statuat că, **competența Parlamentului de a declara starea de urgență nu este una nelimitată**. Pentru că această măsură implică limitări substanțiale ale drepturilor fundamentale, modifică ordinea socială și atribuie competențe suplimentare puterii executive, Curtea reține că Parlamentul trebuie să aducă motive convingătoare în Hotărârea sa. Parlamentul trebuie să justifice în ce măsură competențele ordinare ale executivului sunt insuficiente pentru depășirea situației de criză, iar pe de altă parte, în ce măsură sporirea competențelor puterii executive poate compensa deficiența în discuție.

De altfel, potrivit Comisiei de la Veneția, statele beneficiază de o marjă de apreciere pentru a evalua dacă există un pericol public excepțional și dacă sunt necesare derogări. Autoritățile naționale sunt cele care trebuie să stabilească, în lumina gravității situației și luând în calcul toți factorii relevanți, dacă și când apare un pericol public excepțional care amenință existența națiunii și dacă trebuie declarată o stare de urgență în scopul combaterii acesteia. În mod similar, autoritățile naționale sunt cele care trebuie să stabilească natura și amploarea derogărilor necesare pentru depășirea situației de urgență. Cu toate acestea, deși statele beneficiază de o marjă largă de apreciere în acest domeniu, prerogativele lor nu sunt nelimitate [...] (Opinia referitoare la cadrul juridic care reglementează restricțiile de circulație, la cea de-a 107-a sesiune plenară (Veneția, 10-11 iunie 2016), CDL-AD(2016)010, § 67).

Complementar, subliniem faptul că, fiind chemată să aprecieze **o speță similară**, Curtea Constituțională a evocat următoarele argumente, pe care le interpretăm cu titlu de principiu:

„Curtea observă că la adoptarea Hotărârii contestate, Parlamentul s-a bazat pe proiectul de Hotărâre înregistrat de deputați. În nota informativă a proiectului de hotărâre, care ocupă o pagină, se face trimitere la rata infectării populației cu virusul SARS-CoV-2 și la Raportul Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova. Cu toate acestea, **nu sunt oferite argumente care să justifice inclusiv durata stării de urgență**, i.e. două luni, potrivit articolului 1 al Hotărârii contestate.”

[...] Parlamentul nu a motivat în ce măsură competențele ordinare ale executivului sunt insuficiente pentru depășirea situației de criză și în ce măsură sporirea competențelor puterii executive poate compensa deficiența în discuție.

În plus, nota informativă nu conține o motivare care să reflecte standardul proporționalității, de exemplu, în privința interdicției totale a desfășurării adunărilor, a manifestațiilor publice și a altor acțiuni de masă, prevăzută de punctul 5) al articolului 2 din Hotărârea contestată.

Curtea subliniază că **dacă sunt suficiente măsurile legale obișnuite, nu este necesară instituirea stării de urgență și obstrucționarea unor proceduri constituționale.**

Curtea reține că, din punct de vedere constituțional, starea de urgență reprezintă o situație excepțională. Caracterul excepțional reclamă motive pe măsură, iar instituirea stării de urgență își derivă legitimitatea din motivele care stau la baza ei.”

În Hotărârea nr. 17/2020, Curtea a menționa că dacă autoritățile responsabile de gestionarea situației de urgență ar avea nevoie să legisfeze pentru a depăși un pericol iminent, Constituția le oferă câteva alternative. Acestea pot solicita aplicarea procedurilor excepționale de legiferare prevăzute de Constituție, și anume, ele pot solicita Guvernului să-și angajeze răspunderea asupra unui proiect de lege [articolul 1061] sau pot solicita Parlamentului să abiliteze Guvernul cu dreptul de a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice [articolul 1062]. De asemenea, proiectele de lege prezentate de Guvern, precum și propunerile legislative ale deputaților acceptate de acesta pot fi examinate de Parlament în modul și după prioritățile stabilite de Guvern, inclusiv în procedură de urgență [articolul 74 alin. (3)].

În opinia Comisiei de la Veneția (Opinia nr. 359/2005 cu privire la protecția drepturilor omului în situațiile de urgență,; Opinia nr. 838/2016 cu privire la proiectul legii constituționale a Franței „Privind protecția Națiunii”, HCC nr. 10 din 13 aprilie 2020, § 46).), 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 și preeminența dreptului trebuie să prevaleze.

Totodată, potrivit Opiniei CDL-PI(2020)003 a Comisie de la Veneția, **măsurile pentru situații de urgență și derogările de la drepturile și libertățile fundamentale trebuie să fie proporționale cu gravitatea pericolului.** Cu alte cuvinte, derogările, restricțiile și suspendările sunt acceptabile doar în caz de război sau alte pericole publice ce amenință existența națiunii; în plus, aceste măsuri trebuie să fie proporționale cu situația de urgență. Principiul proporționalității include, de asemenea, ceea ce CADO a denumit „principiul provizoratului” care înseamnă că măsurile pentru situații de urgență nu pot avea o durată mai lungă decât situația de urgență propriu-zisă, iar limitările introduse trebuie aplicate doar în zonele geografice afectate de situația de urgență. Pe de altă parte, multe dintre măsurile întreprinse în baza reglementărilor de urgență nu implică derogări de la standardele privind drepturile omului. Acest lucru este valabil, în special, pentru măsurile luate în situații de urgență de nivel mai redus. Adesea, aceste măsuri reglementează doar conduita persoanelor sau utilizarea proprietăților lor, sau executivul poate fi autorizat să ia măsuri care, în caz contrar, ar necesita acțiuni legislative.

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

Comisia Europeană a Drepturilor Omului a stabilit caracteristicile ce trebuie prezentate de o situație pentru a se clasifica drept stare de urgență: - pericolul trebuie să fie efectiv sau iminent; - efectele sale trebuie să implice întreaga națiune; - trebuie să fie periclitată existența comunității organizate; - criza sau pericolul trebuie să aibă un caracter excepțional, respectiv măsurile sau restricțiile normale permise de CEDO privind protecția siguranței, sănătății și a ordinii publice trebuie să fie insuficiente.

În anul 1961, CtEDO subliniase deja faptul că această situație trebuie să reprezinte o „amenințare împotriva vieții organizate a comunității”.

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

- **temporalitate**, respectiv natura excepțională a declarării stării de urgență; natura excepțională a amenințării, care presupune că respectiva criză prezintă un pericol real, curent sau cel puțin iminent pentru comunitate;

- **declarare**, respectiv necesitatea de a anunța public starea de urgență; comunicare, respectiv obligația de informare a altor state și organisme de monitorizare ale tratatelor relevante cu privire la conținutul măsurilor adoptate; proporționalitate, care necesită ca măsurile adoptate ca răspuns la criză să fie proporționale cu gravitatea acesteia;

- **legalitate:** restricționarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale în timpul unei stări de urgență trebuie să se încadreze în limitele prevăzute de actele normative naționale și internaționale; în plus, o stare de urgență nu implică suspendarea provizorie a statului de drept și nu permite persoanelor aflate la putere să acționeze cu încălcarea legii, deoarece acestea se supun în permanență acestor principii;

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

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

În concluzie: caracterul neconstituțional al Hotărârii Parlamentului nr.163/2022 este argumentat de lipsa motivării și respectării standardului proporționalității, existența unor măsuri legale obișnuite care exclud necesitatea instituirii stării de urgență, la care ar fi putut recurs autoritățile, riscurile descrise sunt pe de o parte, iar în ipoteza apariției lor, autoritățile dispun de suficiente pîrghii legislative și competențe pentru a interveni.

Cadrul normativ pertinent

Constituția Republicii Moldova

Articolul 1

Statul Republica Moldova

(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 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.

IV – CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

Urmare celor expuse, în conformitate cu prevederile art.1 alin. (3), 7 , 23 și 54 din Constituția Republicii Moldova, art. art.4 și 25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art. art. 4, 38, 39 din Codul Jurisdicției Constituționale

Solicit Înaltei Curți:

1. Admiterea spre examinare a prezentei sesizări;
2. Exercițarea în regim de urgență a controlului constituționalității și declararea drept neconstituțională a Hotărîrii Parlamentului nr.163 din 23 iunie 2022 privind prelungirea stării de urgență.

V – DATE SUPLIMENTARE REFERITOARE LA OBIECTUL SESIZĂRII

VI - LISTA DOCUMENTELOR

VII - DECLARAȚIA ȘI SEMNATURA

Declarăm pe onoare ca informațiile ce figurează în prezentul formular de sesizare sunt exacte.

Vasile Bolea
V.Bolea