

**Obiect:** Opinie cu privire la Sesizarea nr. 81a/2021 și 82a/2021 referitoare la controlul constituționalității [Hotărârii Parlamentului nr. 49, din 31 martie 2021](#)

**Adresată:** Curții Constituționale, e-mail: [secretariat@constcourt.md](mailto:secretariat@constcourt.md)

**Prezentată de:** Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM)

**Persoană de contact:** Vladislav Gribincea, Președinte CRJM ([vladislav.gribincea@crjm.org](mailto:vladislav.gribincea@crjm.org)), tel: 022 843 601, ext. 109

**Data:** 26 aprilie 2021

### EXPEDIATĂ PRIN POȘTA ELECTRONICĂ

Înălțimea Voastră,

1. Această opinie este întocmită în răspuns la scrisoarea Președintei Curții Constituționale nr. PCC-01/81a/219, din 20 aprilie 2021, prin care a fost solicitată opinia CRJM cu privire la sesizările nr. [81a/2021](#) și [82a/2021](#). Prin sesizările date se solicită declararea neconstituțională a Hotărârii Parlamentului nr. 49/2021, din 31 martie 2021, privind declararea stării de urgență în Republica Moldova.

#### Chestiuni generale

2. Prin cele două sesizări se contestă constituționalitatea atât a Hotărârii Parlamentului nr. 49/2021, din 31 martie 2021, privind declararea stării de urgență în Republica Moldova cât și a Hotărârii Guvernului nr. 43/2021 din 30 martie 2021 cu privire la propunerea declarării stării de urgență. Autorii sesizărilor susțin că introducerea stării de urgență este contrară Constituției, deoarece a urmărit scopul ascuns de a face imposibilă dizolvarea parlamentului și organizarea alegerilor parlamentare anticipate. În opinia noastră, controlul constituțional pe marginea acestor două sesizări urmează să se limiteze doar la Hotărârea Parlamentului nr. 49/2021, deoarece Hotărârea Guvernului nr. 43/2021, deși a fost adoptată, nu a fost pusă la baza Hotărârii Parlamentului nr. 49/2021. Constituționalitatea Hotărârii Guvernului nr. 43/2021 nu poate fi examinată separat deoarece, odată cu declararea de către Parlament pe 31 martie 2021 a stării de urgență, ea s-a consumat, fără a produce vreun efect juridic. Curtea Constituțională a statuat în mod repetat că actele consumate nu pot fi supuse controlului de constituționalitate (*mutatis mutandis* [Decizia pe marginea sesizării 67a/2021, din 1 aprilie 2021](#), para. 19).

3. Autorii sesizărilor susțin că Hotărârea Parlamentului nr. 49/2021 este contrară mai multor prevederi ale Constituției. În esență, sesizările se referă la declararea abuzivă de către Parlament a stării de urgență, pentru a împiedica dizolvarea parlamentului. În opinia noastră, sesizările urmează a fi examinate doar prin prisma art. 1 alin. 3 coroborat cu art. 66 lit. m) din Constituție, și anume a respectării „statului de drept” (ex. [hotărârea CC 22/2015](#)). Esența sesizărilor se referă la faptul dacă, la declararea stării de urgență, Parlamentul a exercitat în mod nepermis discreția oferită lui de lege.

4. Noi considerăm că nu există piedici procesuale pentru Curtea Constituțională să examineze cele două sesizări. Ele se referă la constituționalitatea unei hotărâri de Parlament, care este de competența Curții Constituționale (art. 135 alin. 1 a) din Constituție). Hotărârea Parlamentului nr. 49/2021, chiar dacă are un efect limitat în timp, este un act normativ. El se referă la un număr indefinit de subiecți, impune obligații și oferă drepturi autorităților publice, iar pentru nerespectarea ei se aplică sancțiuni. Mai mult, având în vedere efectul dramatic care îl are starea de urgență, trebuie să existe un mecanism legal eficient de a preveni folosirea improprie a acestei măsuri (a se vedea Opinia Comisiei de la Veneția [CDL-AD\(2016\)006](#), para. 51). Unicul mecanism eficient în măsură să blocheze abuzul Parlamentului la declararea stării de urgență este Curtea Constituțională.

### **Obiectul și întinderea controlului constituțional**

5. Prin sesizările date se solicită declararea neconstituțională a Hotărârii Parlamentului privind declararea stării de urgență în Republica Moldova. Autorii sesizării pretind că introducerea stării de urgență nu este justificată, iar scopul real al introducerii stării de urgență este de a împiedica dizolvarea Parlamentului.

6. Noi suntem conștienți că introducerea stării de urgență ține de discreția Parlamentului. Totuși, această discreție nu este nelimitată, deoarece principiul statului de drept, care este parte din art. 1 alin. 3 din Constituției, nu poate admite exercitarea discreției administrative în mod arbitrar (*mutatis mutandis* art. 16 alin. 2 Cod administrativ), acest fapt contravenind art. 1 alin. 3 al Constituției. Atunci când exercită discreția, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit acest drept (*mutatis mutandis*, hot. CC 22/2015, para. 52 și 100; art. 137 alin. 1 Cod administrativ).

7. În opinia noastră, la verificarea faptului dacă Hotărârea Parlamentului nr. 49/2021 este constituțională, urmează a fi respectate următoarele aspecte:

- a. respectarea procedurii cu privire la introducerea stării de urgență;
- b. dacă există un pericol suficient care ar justifica introducerea stării;
- c. dacă măsurile introduse nu sunt excesive;
- d. dacă există o relație de proporționalitate între măsurile introduse și limitările cauzate.

#### **a. respectarea procedurii cu privire la introducerea stării de urgență**

8. Introducerea stării de urgență este o măsură excepțională, ce trebuie aplicată doar în situații extreme. Ea introduce limitări importante ale drepturilor omului și a modului de funcționare a statului. Experiența a arătat că anume în perioada măsurilor excepționale au loc cele mai grave violări ale drepturilor omului. Prin urmare, prevederile care permit introducerea unor asemenea stări urmează a fi interpretate limitativ, atât în ceea ce privește necesitatea măsurii, cât și competența organelor care o introduc, precum și întinderea ei (a se vedea Opinia Comisiei de la Veneția [CDL-AD\(2016\)010](#), para. 73).

9. Constituția doar menționează, însă nu definește ce înseamnă starea de urgență și condițiile în care aceasta poate fi declanșată. [Legea 212/2004](#) cu privire la regimul stării de urgență, de asediu sau de război prevede că starea de urgență se declară de către Parlament (art. 12 alin. 1) la propunerea Guvernului sau a Președintelui (art. 17). Starea de urgență poate fi instituită pe o perioadă care nu va depăși 60 de zile (art. 18 alin. 1). Conform art. 13 din [Legea 2012/2004](#), Hotărârea Parlamentului privind declararea stării de urgență trebuie să prevadă cel puțin: motivele din care a fost impusă; teritoriul pe care se instituie; durata instituirii; măsurile urgente care urmează a fi luate; și organele în a căror sarcină este pusă îndeplinirea hotărârii.

10. Din hotărârea Parlamentului rezultă că starea de urgență nu a fost introdusă la propunerea Guvernului sau a Președintelui, ci în baza raportului Comisiei pentru situații excepționale. Această comisie nu are competența legală de a propune introducerea stării de urgență. Acest aspect în sine este suficient pentru a declara hotărârea Parlamentului drept neconstituțională. Se pare că această ilegalitate a fost conștientizată de la bun început, proiectul hotărârii Parlamentului fiind înregistrat în Parlament nu ca o inițiativă a Guvernului ci ca [inițiativă a trei deputați socialiști](#).

11. Un alt aspect ce ține de legalitatea hotărârii contestate se referă la lipsa în textul acesteia a măsurilor concrete care urmează a fi luate pe perioada stării de urgență și care nu puteau fi luate fără aceasta. De fapt, hotărârea Parlamentului nu menționează nicio măsură specifică. Ea doar oferă dreptul Comisiei pentru Situații Excepționale să întreprindă anumite măsuri. Nici aceste măsuri delegate Comisiei nu sunt descrise exact. Acest fapt contravine art. 13 din Legea 2012/2004. De fapt, măsurile introduse prin hotărârea din 31 martie 2021 sunt [identice cu cele introduse la 17 martie 2020](#). Situația pandemică din anul 2021 este foarte diferită de anul 2020, având în vedere că reintroducerea unui lockdown total nu mai este posibilă, deja începuse procesul de vaccinare, iar numărul infectărilor era în scădere. Acest fapt vorbește implicit despre cât de temeinică este hotărârea contestată.

**b. dacă există un pericol suficient care ar justifica introducerea stării de urgență?**

12. Art. 1 din legea 2012/2004 definește starea de urgență ca un ansamblu de măsuri a) provizorii, b) instituite pe întreg teritoriul sau o parte a țării c) pentru menținerea ordinii publice în caz de d) pericol iminent de declanșare sau declanșarea „unor situații excepționale cu caracter natural, tehnogen sau biologic-social, ceea ce face necesară prevenirea, diminuarea și lichidarea consecințelor acestora”.

13. Simplul fapt al solicitării de către Președinte sau Guvern al introducerii stării de urgență nu este suficient pentru a o introduce. Este de asemenea necesară verificarea faptului dacă starea de urgență este absolut necesară. În Opinia [CDL-AD\(2016\)006](#), para. 27, Comisia de la Veneția a menționat următoarele elemente, care ar permite introducerea stării de urgență:

- a) pericolul trebuie să fie actual și iminent;
- b) acesta are impact asupra întregii națiuni;
- c) organizarea vieții comunitare este amenințată;
- d) măsurile și restricțiile permise de lege nu sunt suficiente pentru a face față crizei.

14. Starea de urgență răspunde unei situații excepționale. Situația excepțională nu poate fi nici prezumată și nici acceptată cu ușurință. Le revine autorităților să o justifice de fiecare dată. Având în vedere impactul pe care starea de urgență îl are asupra drepturilor omului și funcționării statului, această justificare trebuie să fie deosebit de convingătoare. Raportul Comisiei pentru situații excepționale pus la baza hotărârii Parlamentului, care este pe două pagini, doar face o descriere a numărului de infectări și de decese. Nici nota informativă la proiectul de lege, care conține doar două paragrafe, nu este mai convingătoare. Acestea nu indică ce măsuri nu puteau fi luate în contextul pandemic până la 31 martie 2021 și de care este nevoie urgent. Mai mult, deși fac referire la numărul mare de infectări, aceste documente nu analizează tendința pandemiei, care era deja în scădere către 31 martie 2021. Mai mult chiar, în luna martie 2021 a început procesul de vaccinare, iar introducerea stării de urgență în mod evident ar fi îngreunat procesul de vaccinare, care este crucial pentru combaterea pandemiei.

15. Pericolul pandemic nu este specific doar pentru Republica Moldova, ci și pentru alte țări. Nivelul de infectare din Republica Moldova și a țărilor din regiune nu diferă exponențial. Cu toate acestea, noi nu cunoaștem vreo țară din regiune care ar fi introdus în ultimele luni stare de urgență. Acest aspect de asemenea este important de analizat. Este adevărat că unele țări au

introdus limitări de mișcare. Acestea puteau fi introduse în Republica Moldova și fără a fi introdusă starea de urgență.

16. Comportamentul autorităților de după introducerea stării de urgență de asemenea confirmă lipsa unei necesități imperioase pentru introducerea stării de urgență. De fapt, limitările introduse după 1 aprilie 2021 nu s-au deosebit esențial de măsurile de combatere a pandemiei în vigoare până la 31 martie 2021.

17. Starea de urgență a fost introdusă pentru perioada maximă permisă de lege – 60 de zile. Parlamentul nu a justificat în niciun fel de ce starea de urgență este introdusă pentru o perioadă atât de lungă. De fapt, însuși Primul-ministru, care a pledat în Parlament pentru introducerea stării de urgență, a declarat ulterior că introducerea stării de urgență pentru două luni este illogică și fost instituită din considerente politice.

18. Starea de urgență a fost introdusă pe întreg teritoriul țării, chiar dacă în majoritatea regiunilor situația pandemică nu era critică. Legea permite introducerea stării de urgență atât pe întreg teritoriul țării, cât și doar în unele localități. Parlamentul nu a justificat în vreun fel introducerea stării de urgență pe întreg teritoriul țării. Nici Comisia pentru situații excepționale nu a justificat în vreun fel propunerea introducerii stării de urgență în toată țara.

19. Chiar dacă introducerea stării de urgență ar fi fost justificată la început, aceasta ar putea să nu mai fie justificată după o anumită perioadă de timp din cauza schimbării situației (*mutatis mutandis*, hot. CEDO *A. and Others v. the United Kingdom* [GC], 2009, § 177; *Baş v. Turkey*, 2020, § 224). În ultimele 4 săptămâni, numărul infectărilor cu COVID-19 a scăzut de aproape 4 ori. În ultima săptămână numărul cazurilor noi de infectări a fost cel mai mic înregistrat din septembrie 2020. Cu toate acestea, Parlamentul nu discută posibilitatea revocării stării de urgență. Acest fapt ar putea sugera implicit că scopul introducerii stării de urgență este prevenirea alegerilor anticipate.

20. Cele de mai sus confirmă că introducerea stării de urgență nu era strict necesară și că nu exista o justificare suficientă pentru aceasta.

### **c. dacă măsurile introduse sunt adecvate și proporționale**

21. Este greu de discutat despre asemenea măsuri având în vedere că, în practică, nu este resimțită existența măsurilor suplimentare introduse după starea de urgență.

### **Concluzie**

22. Starea de urgență în cauză nu a fost introdusă la solicitarea Președintelui sau a Guvernului, după cum prevede legea. Contrar legii, hotărârea Parlamentului cu privire la introducerea stării de urgență nu menționează măsuri specifice care urmează a fi întreprinsă pe perioada stării de urgență și care nu puteau fi luate fără ca această măsură să fie introdusă. Parlamentul nu a invocat motive convingătoare de ce starea de urgență este strict necesară, precum și de ce ea trebuie introdusă în toată țara și pentru perioada maximă prevăzută de lege. De asemenea, Parlamentul nu examinează posibilitatea revocării stării de urgență, în pofida scăderii de circa 4 ori a numărului de infectări. Asemenea omisiuni nu pot fi tolerate într-un stat de drept. Prin urmare, hotărârea contestată a Parlamentului este contrară art. 1 alin. 3 coroborat cu art. 66 lit. m) din Constituție.

22. Starea de urgență a fost introdusă în contextul confruntărilor dintre Președinte și Parlament. La 29 martie 2021 Președinta a solicitat Curții Constituționale constatarea circumstanțelor privind dizolvarea Parlamentului, în pofida protestului majorității parlamentare. [Proiectul privind introducerea stării de urgență](#) a fost înregistrat în Parlament de către 3 deputați ai majorității parlamentare peste 2 zile, pe 31 martie 2021. Proiectul a fost examinat de către majoritatea parlamentară în aceeași zi. Având în vedere carențele menționate în paragraful precedent, suntem înclinați să credem că unicul scop al introducerii stării de urgență a fost împiedicarea artificială a dizolvării Parlamentului. Un asemenea scop nu este unul legitim într-un stat de drept.