

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA
str. Alexandru Lăpușneanu nr. 28,
Chișinău MD 2004, Republica Moldova

SESIZARE
PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
prezentată în conformitate cu
art.135 alin. (1) lit. a) din Constituția RM, art.4 alin.(1) lit. a), art.24 alin.(1), art.
25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.4 alin.(1) lit. a), art. 38
alin.(1) lit. g), art.39 din Codul jurisdicției constituționale

15:30

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA		
Intrare Nr.	104a	
" 30 "	06	2020

I. AUTORII SESIZĂRII:

Marina TAUBER, Petru JARDAN, Denis ULANOV, Vadim FOTESCU, Igor HIMICI, Reghina APOSTOLOVA, Violeta IVANOV, Vladimir VITIUC,
Deputați în Parlamentul Republicii Moldova, Frațiunea Partidului ȘOR
Bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 105

II. OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are ca obiect exercitarea controlului constituționalității asupra prevederii de la art.58 alin.(5) pct.1) și pct.2) din Legea nr.10 din 03.02.2009 privind supravegherea de stat a sănătății publice (Monitorul Oficial al RM, 2009, nr.67), prin prisma prevederilor art.1 alin.(3), art.23 alin.(1), art.54 din Constituția Republicii Moldova.

III. LEGISLAȚIA PERTINENTĂ:

1. Prevederi relevante ale Declarației Universale a Drepturilor Omului, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.217 din 28.07.1990

Articolul 29

„1. Orice persoană are îndatoriri față de colectivitate, deoarece numai în cadrul acesteia este posibilă dezvoltarea liberă și deplină a personalității sale.

2. În exercitarea drepturilor și libertăților sale, fiecare om nu este supus decât numai îngrădirilor stabilite prin lege, exclusiv în scopul de a asigura cuvenita recunoaștere și respectare a drepturilor și libertăților altora și ca să fie satisfăcute justele cerințe ale moralei, ordinii publice și bunăstării generale într-o societate democratică.

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

Articolul 30

Nici o dispoziție a prezentei Declarații nu poate fi interpretată ca implicând pentru vreun stat, grupare sau persoană dreptul de a se deda la vreo activitate sau de a săvârși vreun act îndreptat spre desființarea unor drepturi sau libertăți enunțate în prezenta Declarație.

2. Prevederi relevante ale Convenției Europene a Drepturilor Omului, în vigoare pentru Republica Moldova din 01.02.1998

Articolul 17. Interzicerea abuzului de drept

„Nicio dispoziție din prezenta Convenție nu poate fi interpretată ca autorizând unui stat, unui grup sau unui individ, un drept oarecare de a desfășura o activitate sau de a îndeplini un act ce urmărește distrugerea drepturilor sau libertăților recunoscute de prezenta Convenție, sau de a aduce limitări acestor drepturi și libertăți, decât cele prevăzute de această Convenție”.

Articolul 18. Limitarea folosirilor restrângerilor drepturilor

„Restricțiile care, în termenii prezentei Convenții, sunt aduse respectivelor drepturi și libertăți, nu pot fi aplicate decât în scopul pentru care ele au fost prevăzute.”

3. Prevederi relevante ale Constituției Republicii Moldova (M.O., 1994, nr.1): **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 sunt garantate”.

Articolul 2. Suveranitatea și puterea de stat

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

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

Articolul 4. Drepturile și libertățile omului

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

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

Articolul 6. Separația și colaborarea puterilor

„În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt 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 8. Respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale

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

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

Articolul 23. Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„(1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică.

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative”.

Articolul 54. Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și 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.

(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 60. Parlamentul, organ reprezentativ suprem și legislativ

„(1) Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului.”

Articolul 66. Atribuțiile de bază

„Parlamentul are următoarele atribuții de bază:

a) adoptă legi, hotărâri și moțiuni; (...).”

Articolul 72. Categoriile de legi

„(1) Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare.”

Articolul 134. Statutul

„(1) Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională în Republica Moldova.

(2) Curtea Constituțională este independentă de orice altă autoritate publică și se supune numai Constituției.

(3) Curtea Constituțională garantează supremația Constituției, asigură realizarea principiului separării puterii de stat în putere legislativă, putere executivă și putere judecătorească și garantează responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat”.

Articolul 135. Atribuțiile

„(1) Curtea Constituțională:

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

Articolul 140. Hotărârile Curții Constituționale

„(1) Legile și alte acte normative sau unele părți ale acestora devin nule, din momentul adoptării hotărârii corespunzătoare a Curții Constituționale.

.....

(2) Hotărârile Curții Constituționale sunt definitive și nu pot fi atacate”.

4. Prevederi relevante ale Legii privind supravegherea de stat a sănătății publice, nr.10 din 03.02.2009 (M.O., 2009, nr.67)

Articolul 2. Noțiuni de bază

„*stare de urgență în sănătatea publică* – ansamblu de măsuri cu caracter administrativ, economic, medical, social și de menținere a ordinii publice care se instituie provizoriu în unele localități sau pe întreg teritoriul țării în caz de pericol sau declanșare a urgențelor de sănătate publică în scopul prevenirii, diminuării și lichidării consecințelor acestora”.

Articolul 58. Declararea stării de urgență în sănătatea publică

„(1) Starea de urgență în sănătatea publică se declară de către Comisia națională extraordinară de sănătate publică și/sau comisia teritorială extraordinară de sănătate publică, la propunerea directorului Agenției Naționale pentru Sănătate Publică sau a conducătorilor centrelor de sănătate publică responsabile pentru teritoriul respectiv.

(5) În perioada stării de urgență în sănătatea publică, Comisia națională extraordinară de sănătate publică sau comisia teritorială extraordinară de sănătate publică are dreptul:

- 1) să creeze condiții speciale de activitate, de viață și deplasare pentru persoanele fizice și juridice;
- 2) să utilizeze toate resursele și mijloacele disponibile pentru organizarea măsurilor de răspuns;
- 3) să solicite ajutorul autorităților centrale sau al autorităților locale”.

5. Prevederi relevante ale Legii cu privire la actele normative, nr.100 din 22.12.2017 (M.O., 2018, nr.7-17) sunt următoarele:

Articolul 3. Principiile activității de legiferare

„(1) La elaborarea unui act normativ se respectă următoarele principii:

- a) constituționalitatea;
- b) respectarea drepturilor și libertăților fundamentale;
- c) legalitatea și echilibrul între reglementările concurente;
- d) oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice;
- e) asigurarea transparenței, publicității și accesibilității;
- f) respectarea ierarhiei actelor normative.”

6. Prevederi relevante ale Legii cu privire la Curtea Constituțională, nr.317 din 13 decembrie 1994 (M.O., 1995, nr.8) sunt următoarele:

Articolul 4. Atribuțiile

„(1) Curtea Constituțională:

- a) exercită la sesizare controlul constituționalității legilor, regulamentelor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și

.....

dispozițiilor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte;

(...)

(2) Competența Curții Constituționale este prevăzută de Constituție și nu poate fi contestată de nici o autoritate publică”.

Articolul 24. Sesizarea Curții Constituționale

„(1) Curtea Constituțională exercită jurisdicția la sesizarea făcută de subiecții stabiliți de prezenta lege, în condițiile Codului Jurisdicției Constituționale.

(...)”

Articolul 25. Subiecții cu drept de sesizare

„Dreptul de sesizare îl au:

(...)

g) deputatul în Parlament;

(...)”

Articolul 25¹. Acțiunea actului sesizat

„(1) Acțiunea actelor normative prevăzute la art. 4 alin. (1) lit. a), sesizate în modul corespunzător la Curtea Constituțională, care afectează sau se referă la domeniile stabilite la alin.(2) din prezentul articol poate fi suspendată până la soluționarea în fond a cauzei cu emiterea unei decizii sau hotărâri definitive.

(2) Se poate dispune suspendarea acțiunii:

1) actelor care afectează sau se referă la următoarele domenii:

a) suveranitatea și puterea de stat;

b) drepturile și libertățile fundamentale ale omului;

c) democrația și pluralismul politic;

d) separația și colaborarea puterilor;

e) principiile fundamentale privind proprietatea;

f) unitatea poporului și dreptul de identitate;

g) securitatea economică sau financiară a statului;

h) alte domenii pentru care Curtea Constituțională consideră necesară suspendarea acțiunii actului contestat, în vederea evitării prejudiciilor și consecințelor negative iminente;

2) actelor cu caracter individual emise de Parlament, Președintele Republicii Moldova sau de Guvern, care se referă la persoanele oficiale de stat exponente ale unui interes public și/sau politic deosebit.

(3) Curtea Constituțională va examina cererea de suspendare a actului normativ contestat cel târziu în a doua zi lucrătoare după înregistrarea sesizării.

(4) Decizia de suspendare a acțiunii actului contestat se adoptă de plenul Curții Constituționale cu votul a cel puțin 3 judecători. În caz de imposibilitate a convocării plenului Curții, decizia de suspendare se emite printr-o dispoziție a Președintelui Curții Constituționale, cu confirmarea ulterioară obligatorie de către plenul Curții Constituționale.

(5) Decizia de suspendare a actului normativ contestat intră în vigoare la data adoptării, urmînd a fi publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

.....

(6) În cazul suspendării acțiunii actului normativ contestat, Curtea Constituțională va examina, în fond, sesizarea într-un termen rezonabil”.

7. Prevederi relevante ale Codului jurisdicției constituționale, nr.502 din 16 iunie 1995 (M.O., 1995, nr.53-54) sunt următoarele:

Articolul 2. Autoritatea de jurisdicție constituțională

„(1) Unica autoritate de jurisdicție constituțională în Republica Moldova este Curtea Constituțională.

(2) Curtea Constituțională garantează supremația Constituției, asigură realizarea principiului separării puterii de stat în putere legislativă, putere executivă și putere judecătorească, garantează responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat”.

Articolul 4. Competența în materie a Curții Constituționale

„(1) În exercitarea jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională:

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

(...)

(2) Se supun controlului constituționalității numai actele normative adoptate după intrarea în vigoare a Constituției Republicii Moldova - 27 august 1994.

(3) Curtea Constituțională examinează în exclusivitate chestiuni de drept”.

Articolul 7. Prezumția constituționalității actelor normative

„Orice act normativ, precum și orice tratat internațional la care Republica Moldova este parte, se consideră constituțional până când neconstituționalitatea lui va fi dovedită în procesul justiției constituționale, cu asigurarea tuturor garanțiilor prevăzute de prezentul cod”.

Articolul 38. Subiecții cu drept de sesizare

„(1) Curtea Constituțională exercită jurisdicția constituțională la sesizarea făcută de:

(...)

g) deputatul în Parlament;

(...)”.

Articolul 39. Forma și conținutul sesizării

„(...)

(2) Sesizarea trebuie să fie motivată și să cuprindă: a) denumirea Curții Constituționale ca instanță sesizată; b) denumirea și adresa subiectului sesizării; c) obiectul sesizării; d) împrejurările pe care subiectul își întemeiază cerințele; e) cerințele sesizării; f) alte date referitoare la obiectul sesizării; g) nomenclatorul documentelor anexate; h) semnătura subiectului, codul și ștampila lui.”

8. Jurisprudență în materia interpretării art. 135 din Constituția RM

8.1. Prevederi relevante ale Hotărârii Curții Constituționale, nr.9 din 14.02.2014 pentru interpretarea art.135 alin.(1) lit.a) din Constituția Republicii Moldova (sesizarea nr.52b/2013), sunt următoarele:

„29. Constituția reprezintă cadrul juridic fundamental, în ceea ce privește conținutul normativ, dar și cadrul juridic suprem, ca forță juridică, pentru organizarea și funcționarea statului și societății, ea fiind sursa tuturor reglementărilor juridice.

30. Principiul fundamental al „supremației Constituției” este consfințit în articolul 7 din Constituție, potrivit căruia: „Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.”

31. În Hotărârea nr. 6 din 16 mai 2013 privind controlul constituționalității alineatului (4) al articolului 23 din Legea nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională se menționează:

„45. Ideea supremației Constituției este o cucerire a gândirii juridice. Supremația Constituției este garantată de către Curtea Constituțională. Această autoritate nu a luat ființă în mod întâmplător, odată cu adoptarea Constituției din 1994. Rolul său de garant al supremației Constituției este înscris în art. 134 alin.(3), iar pentru a i se asigura acest rol, Curtea Constituțională este definită drept unica autoritate de jurisdicție constituțională din Republica Moldova [art. 134 alin. (1)], fiind independentă față de orice altă autoritate publică [art. 134 alin. (2)] și supunându-se numai Constituției [art. 137].

63. Curtea reamintește că o componentă importantă a statului o reprezintă justiția constituțională, înfăptuită de Curtea Constituțională, autoritate publică politico-jurisdicțională care se situează în afara sferei puterii legislative, executive sau judecătorești, rolul său fiind acela de a asigura supremația Constituției, ca Lege fundamentală a statului de drept. Astfel, potrivit art.134 alin.(3) din Constituție: „Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției”. Supremația Legii fundamentale ține, așadar, de esența exigențelor statului de drept, reprezentând totodată o realitate juridică ce implică consecințe și garanții. Între consecințe se numără deosebiriile dintre Constituție și legi și, nu în ultimul rând, compatibilitatea întregului drept cu Constituția, iar între garanții se regăsește controlul constituționalității.

64. În cadrul bunei organizări a autorității statului, rolul Curților Constituționale este unul esențial și definitoriu, reprezentând un adevărat pilon de susținere a statului și a democrației, garantând egalitatea în fața legii, libertățile fundamentale și drepturile omului. Totodată, Curțile Constituționale contribuie la buna funcționare a autorităților publice în cadrul raporturilor constituționale de separație, echilibru, colaborare și control reciproc al puterilor statului.

65. Controlul de constituționalitate, în ansamblul său, nu constituie numai o garanție juridică fundamentală a supremației Constituției. El prezintă un mijloc pentru a conferi Curții Constituționale o competență de natură să asigure eficient separația și echilibrul puterilor într-un stat democratic.

66. Controlul de constituționalitate nu este o frână în calea democrației, ci instrumentul ei necesar, deoarece permite minorității parlamentare și cetățenilor să vegheze la respectarea dispozițiilor Constituției, constituind o contrapondere

necesară față de majoritatea parlamentară, în cazul în care aceasta s-ar îndepărta de la litera și spiritul Constituției.

69. De aceea, Curtea subliniază importanța controlului de constituționalitate a actelor pentru buna funcționare a statului de drept și pentru respectarea separației și echilibrului dintre puterile statului, astfel încât, atunci când se pune în discuție problema afectării valorilor și principiilor constituționale, dincolo de conflictele politice inerente raporturilor dintre majoritate și opoziție, Curtea să poată fi chemată să vegheze la respectarea acestor valori și principii, intrinseci democrației, ca unic model politic compatibil cu Legea fundamentală.”

32. Supremația Constituției trebuie conservată în fața oricăror interferențe legislative ulterioare.

33. Un asemenea echilibru normativ, dinamic în esența sa, nu poate fi menținut printr-o simplă raportare literal-statică la textul actului fundamental, ci doar prin instituirea unei forme de verificare fluide a legislației secundare.

34. Supremația Constituției ține, așadar, de esența exigențelor statului de drept, reprezentând, totodată, o realitate juridică ce implică consecințe și garanții. Între consecințe se numără deosebirea dintre Constituție și legi și, nu în ultimul rând, compatibilitatea întregului drept cu Constituția, iar între garanții se regăsește controlul constituționalității.

35. În acest context, în cadrul controlului constituționalității legilor, atunci când constată lipsa de conformitate dintre prevederile unei legi sau ordonanțe și dispozițiile constituționale, Curtea Constituțională dobândește rolul de „legislator negativ” în procesul de legiferare.

8.2. Prevederi relevante ale Hotărârii Curtii Constituționale, nr.2 din 09.02.2016 pentru interpretarea art.135 alin.(1) lit.a) și g) din Constituția Republicii Moldova (sesizarea nr.55b/2015):

„53. Pornind de la natura subsidiară a mecanismelor CEDO, statele membre au obligația de a extinde mecanismele de protecție a drepturilor omului la nivel național, în conformitate cu angajamentele ce derivă din procesul de eficientizare a CtEDO, asumate în ca drul Conferințelor de la Interlaken (18-19 februarie 2010), Izmir (26-27 aprilie 2011) și Brighton (19-20 aprilie 2012).

60. Curtea menționează că accesul liber la justiție constituie un aspect inerent al dreptului la un proces echitabil, principiu complex, cuprinzând mai multe relații și drepturi fundamentale, prin care se poate garanta exercitarea lui deplină. Fără un acces efectiv la o instanță, drepturile oferite justițiabililor ar fi iluzorii.

61. Astfel, dreptul de acces la justiție este înțeles ca un drept de acces concret și efectiv, care presupune ca justițiabilul să beneficieze de o posibilitate clară și concretă de a contesta un act constituind o atingere adusă drepturilor sale.

62. Curtea reține că, pentru asigurarea protecției efective a drepturilor omului, nu este suficient a consacra drepturile materiale și a preciza pe cale constituțională condițiile minime pentru realizarea unei justiții echitabile, condiții întregite cu legi organice cu privire la organizarea și funcționarea instanțelor judecătorești. Este necesar, de asemenea, a stabili unele garanții procedurale de natură să consolideze mecanismele de protecție a acestor drepturi. Prin respectivele garanții procedurale, dreptul la un proces echitabil urmează a fi asigurat, în consecință, efectiv și eficace.”

9. Jurisprudență în materia calității legii prin prisma art.23 din Constituție

9.1. Prevederi relevante ale Hotărârii Curtii Constituționale, nr.26 din 23 noiembrie 2010 asupra excepției de neconstituționalitate a prevederilor alin. (6) art. 63 din Codul de procedură penală:

„10. (...)”

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. (...)”.

9.2. Prevederi relevante ale Hotărârii Curtii Constituționale, nr. 17 din 19.05.2016 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 191 din Codul de procedură penală (liberarea provizorie sub control judiciar):

„61. În acest context, Curtea reține, conținutul actului normativ trebuie să permită persoanei interesate să prevadă în mod rezonabil conduita pe care trebuie să o adopte, claritatea și previzibilitatea fiind elemente *sine qua non* ale constituționalității unei norme. De asemenea, 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”.

9.3. Prevederi relevante ale Hotărârii Curtii Constituționale, nr. 2 din 23.01.2020 privind excepția de neconstituționalitate a unor dispoziții din articolul 6 pct. 111) din Codul de procedură penală (definiția noțiunii de „eroare gravă de fapt”):

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

IV. CIRCUMSTANȚELE CAUZEI ȘI EXPUNEREA PRETINSELOR ÎNCĂLCĂRI ALE CONSTITUȚIEI, PRECUM ȘI A ARGUMENTELOR ADUSE ÎN SPRIJINUL ACESTOR AFIRMAȚII

Prin Hotărârea Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică, nr. 10 din 15 mai 2020, s-a declarat stare de urgență în sănătate publică pe întreg teritoriul Republicii Moldova pe perioada 16 mai - 30 iunie 2020, cu posibilitatea de prelungire a termenului dat în funcție de evoluția situației epidemiologice. Această Hotărâre vine în contextul expirării la data de 15 mai 2020 a stării de urgență declarată prin Hotărârea Parlamentului, nr.55 din 17 martie 2020.

Ulterior, prin Hotărârea Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică, nr. 17 din 23 iunie 2020, starea de urgență în sănătate publică pe întreg teritoriul Republicii

Moldova s-a prelungit până la data de 15 iulie 2020, cu posibilitatea de prelungire a termenului dat în funcție de evoluția situației epidemiologice.

Potrivit art.58 alin.(5) din Legea privind supravegherea de stat a sănătății publice, nr.10 din 03.02.2009, în perioada stării de urgență în sănătatea publică, Comisia națională extraordinară de sănătate publică sau comisia teritorială extraordinară de sănătate publică are dreptul:

1) să creeze condiții speciale de activitate, de viață și deplasare pentru persoanele fizice și juridice;

2) să utilizeze toate resursele și mijloacele disponibile pentru organizarea măsurilor de răspuns;

3) să solicite ajutorul autorităților centrale sau al autorităților locale.

Prevederi identice se conțin și în pct.8 din Regulamentul Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.820 din 14 decembrie 2009.

Din perspectiva aplicării măsurilor prevăzute de art.58 alin.(5) din Legea privind supravegherea de stat a sănătății publice, nr.10 din 03.02.2009 în combinație cu pct.2 din Regulamentul Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.820 din 14 decembrie 2009, Comisia națională extraordinară de sănătate publică are misiunea de a asigura unui grad adecvat de pregătire pentru urgențele de sănătate publică și managementul acestora. Respectiva prerogativă însă, pe departe nu presupune adoptarea de norme juridice care suprimă sau diminuează exercițiul drepturilor și libertăților, întrucât aceasta este competența exclusivă a Parlamentului. În contradicție cu prevederile constituționale prevăzute la art.54 alin.(2) în combinație cu art.60 alin.(1) și art.72 alin.(1) Constituția RM, autorii prezentei sesizări remarcă că Comisia națională extraordinară de sănătate publică, în perioada stării de urgență în sănătatea publică pe întreg teritoriul Republicii Moldova, declarată prin Hotărârea Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică nr.10 din 15 mai 2020, a adoptat mai multe hotărâri care restricționează anumite activități, prin aceasta arogându-și competența Parlamentului.

Astfel, cu titlu exclusiv exemplificativ, prin pct.4.4 din Hotărârea Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică, nr.17 din 23 iunie 2020 în perioada stării de urgență în sănătatea publică a fost restricționată activitatea Centrelor de reabilitare / recuperare, inclusiv balneosanatoriale, cu excepția Centrului Republican de Reabilitare pentru Copii și Centrului Republican Experimental de Protezare Ortopedie și Reabilitare (servicii de intervenție timpurie și reabilitare medicală în ambulatoriu), iar potrivit pct.4.5. din aceeași hotărâre, în perioada stării de urgență în sănătatea publică au fost restricționate activitățile consultativ-diagnostice și de tratament programate, cu excepția prevederilor pct.24 din Hotărârea CNESP nr.11 din 15 mai 2020. La fel, prin pct.1 din Hotărârea Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică, nr.19 din 27 iunie 2020, s-a interzis activitatea zonelor de agrement incluse în codul CAEM 93.21-Bâlciuri și parcuri de distracții.

În contextul restricționărilor de mai sus, amintim că potrivit alin.(2) art.29 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.217 din 28.07.1990 „*În exercitarea drepturilor și libertăților sale, fiecare om nu este supus decât numai îngrădirilor stabilite prin lege, exclusiv în scopul de a asigura cuvenita recunoaștere și respectare a drepturilor și libertăților altora și ca să fie*

satisfăcute justele cerințe ale moralei, ordinii publice și bunăstării generale într-o societate democratică". Aceeași abordare se conține și în art.54 alin.(2) din Legea fundamentală a Republicii Moldova: „*Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor 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*”.

Amintim cu această ocazie că Curtea Constituțională a Republicii Moldova deja s-a expus asupra semnificației conceptului de „lege”, care poate fi înțeles **doar ca act adoptat de Parlament în temeiul art. 72 din Constituție** (HCC nr.33 din 07.12.2017, §94).

De vreme ce Hotărârile Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică, nr.17 din 23 iunie 2020, nr.19 din 27 iunie 2020 prin care se restrâng exercițiul drepturilor și libertăților nu se înscriu în tiparul conceptului de „lege”, Comisia națională extraordinară de sănătate publică nu poate să dispună îngrădirea anumitor activități pe perioada stării de urgență în sănătate publică, întrucât aceasta este prerogativa exclusivă a Parlamentului.

Autorii sesizării consideră că restricționarea anumitor activități de către Comisia națională extraordinară de sănătate publică se datorează lipsei de claritate și previzibilitate a prevederilor art.58 alin.(5) pct.1) și pct.2) din Legea privind supravegherea de stat a sănătății publice, nr.10 din 03.02.2009. Or, sintagmele utilizate în norma de referință „*să creeze condiții speciale de activitate, de viață și deplasare pentru persoanele fizice și juridice*”, „*să utilizeze toate resursele și mijloacele disponibile pentru organizarea măsurilor de răspuns*”, sunt extrem de vagi și imprecise, nefiind clar stabilite competențele în baza cărora Comisia națională extraordinară de sănătate publică ar întreprinde acțiuni determinate pentru realizarea sarcinii de bază – prevenirea și managementul urgențelor de sănătate publică și, în consecință, există riscul real de instaurare a arbitrarului.

Cu alte cuvinte, prin modul de descriere a competențelor Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică, dispoziția art.58 alin.(5) pct.1) și pct.2) din Legea privind supravegherea de stat a sănătății publice, nr.10 din 03.02.2009 se situează la nivelul unei grave deficiențe tehnico-legislative, creând astfel confuzii Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică în privința competenței cu care a fost investită prin lege, **iar această confuzie a generat arogarea competenței Parlamentului prin edictarea de norme juridice ce restrâng exercițiul drepturilor și libertăților, situație care contravine principiului separării puterilor în stat**. Cu această ocazie, amintim că în jurisprudența sa recentă, Curtea Constituțională a statuat că „*în lipsa unor excepții stabilite expres de Constituție, Curtea reține că atât în situațiile ordinare, cât și pe durata stării de urgență, de asediu sau de război, echilibrul puterilor trebuie să fie același. Organizarea constituțională a Republicii Moldova, bazată pe principiul separării și colaborării ramurilor puterii în stat și delimitarea exactă a competențelor autorităților publice antrenate în exercitarea puterii de stat, nu poate suferi modificări în urma declarării stării de urgență*” (HCC nr. 17 din 23 iunie 2020, § 95). Achiesând la această constatare, subliniem că această orientare jurisprudențială

este cu atât mai mult valabilă pentru durata stării de urgență în sănătate publică. Având în vedere că aspectele circumstanțiale examinate de Curtea Constituțională expuse în Hotărârea nr. 17 din 23 iunie 2020 vizează starea de urgență declarată prin Hotărârea Parlamentului nr.55 din 17 martie 2020, prin care s-a oferit atribuții sporite autorităților responsabile de gestionarea stării de urgență, în contextul sesizării de față Curtea Constituțională este chemată să verifice – **sub aspectul calității legii**, întinderea competenței autorității responsabile de gestionarea stării de urgență în sănătate publică, declarată de către însăși această autoritate – Comisia națională extraordinară de sănătate publică.

Urmare a celor relevate *supra*, ținând cont de faptul că Parlamentul nu a investit autoritatea responsabilă de gestionarea stării de urgență în sănătate publică cu dreptul de a legifera, în cazul în care găsea necesar să restrângă anumite drepturi și libertăți, Comisia națională extraordinară de sănătate publică urma să prezinte Parlamentului, în temeiul pct.9 lit.e) din Regulamentul Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.820 din 14 decembrie 2009, informații despre urgențele în sănătatea publică și căile de prevenire, diminuare și lichidare a consecințelor acestora, astfel încât Parlamentul RM să adopte legi organice prin restricționarea anumitor activități. Procederea *per a contrario* de către Comisia națională extraordinară de sănătate publică, prin însușirea competenței de legiferare este însă rezultatul sfidării de către Parlamentul RM a principiului clarității și accesibilității normei de la art.58 alin.(5) pct.1) și pct.2) din Legea privind supravegherea de stat a sănătății publice, nr.10 din 03.02.2009.

Fiind în prezența unei incertitudini legislative și în virtutea rolului său de garant al supremației Constituției, Înalta Curte nu poate să treacă cu vederea viciul de neconstituționalitate abordat în prezenta sesizare, întrucât tocmai incertitudinea descrisă generează încălcarea dreptului constituțional al persoanei, fiind contrară art.23 din Constituție.

Amintim cu această ocazie că, una dintre condițiile esențiale a statului de drept, așa cum se pretinde în alin.(3) art.1 al Constituției Republicii Moldova, este aplicarea cu strictețe a principiului legalității - principiu general de drept al supremației și respectării necondiționate a dreptului, garantat de art.1 din Convenția Europeană în coroborare cu preambulul Constituției Republicii Moldova.

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

La fel, Curtea Europeană în jurisprudența sa a subliniat importanța asigurării accesibilității și previzibilității legii, instituind o serie de repere, pe care legiuitorul trebuie să le aibă în vedere pentru respectarea acestor exigențe. Astfel, Curtea Europeană a menționat că nu poate fi considerată „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 (*cauza Amann împotriva Elveției*, hotărârea din 16 februarie 2000, §56). Testul preciziei legii impune ca legea, în situațiile în care oferă o anumită marjă de discreție, să indice cu suficientă claritate limitele acesteia (*cauza Silver și alții împotriva Regatului Unit*, hotărârea din 25 martie 1983, §80).

În acest sens, amintim că prin Hotărârea nr. 26 din 27 septembrie 2016, Curtea Constituțională a reținut că la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. 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. Prin urmare, Curtea Constituțională a RM 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.

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

Totodată, pentru ca legea să îndeplinească exigența previzibilității, **ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii discreționare a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a-i oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului** (*Sissanis împotriva României*, 25 ianuarie 2007, § 66; *Seychell împotriva Maltei*, 28 august 2018, § 50-52). O putere discreționară care nu este delimitată, chiar dacă face obiectul controlului judiciar din punct de vedere formal, nu trece de testul previzibilității.

Necesitatea examinării calității legii de către autoritățile publice ale Republicii Moldova a fost evidențiată și în jurisprudența CtEDO pe mai multe cauze (*Busuico împotriva Moldovei*, *Guțu împotriva Moldovei*). Astfel, în cauza *Guțu împotriva Moldova*, §66 (*Guțu împotriva Moldovei*, nr.20289/02, 7 iunie 2007): „...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, Reports 1997-III, p.1017, §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, Reports 1996-V, p.1800, §33*)”.

Examinând dispoziția art.58 alin.(5) pct.1) și pct.2) din Legea privind supravegherea de stat a sănătății publice, nr.10 din 03.02.2009 după standardele care privesc calitatea legii, constatăm că această prevedere nu este conformă cu alin.(3) art.1 și alin.(2) art.23 din Constituție, motiv din care trebuie declarată neconstituțională.

Autorii sesizării scot în evidență faptul că la data de 23 iunie 2020, Curtea Constituțională a Republicii Moldova a adoptat Hotărârea nr.17, relevantă prezentând §84, potrivit căruia: „... chiar dacă legislatorul a utilizat formulări mai flexibile la descrierea prevederilor contestate (articolele 20 lit. k), 22 alin. (1) lit. i), 24 lit. g) și 25 lit. j) din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, și - textul „altor acțiuni necesare” de la Articolul 2 pct. 12) din Hotărârea Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020 privind declararea stării de urgență), Curtea reține că acest fapt nu îi acordă executivului o marjă de discreție absolută. Executivul

rămâne limitat în alegerea măsurilor de urgență, deoarece legislatorul a utilizat cuvântul „necesare” în textul prevederilor contestate. Sensul acestui cuvânt trebuie interpretat prin prisma textului „în măsura strictă în care situația o impune” din articolul 15 § 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care nu presupune altceva decât adoptarea unor măsuri proporționale.

Pornind de la principiile consacrate de către Curtea Constituțională în Hotărârea nr.17 din 23 iunie 2020, atragem atenția că în prevederea normativă a cărei constituționalitate se cere a fi verificată, legislatorul nu a utilizat cuvântul „necesare”. Prin urmare, legiuitorul nu a investit Comisia națională extraordinară de sănătate publică cu flexibilitate pentru a putea reacționa la diversitatea situațiilor de urgență prin consacrarea la rang de lege a restricționării unor activități, considerent din care, la caz, nu sunt valabile alegațiile Comisiei de la Veneția referitoare la necesitatea și proporționalitatea măsurilor de urgență și conformarea acestora cu statul de drept care necesită o abordare dinamică, la care se face referire în §85 din Hotărârea Curții Constituționale nr.17 din 23 iunie 2020.

V. ARGUMENTELE ÎNTRU SUSȚINEREA CERINȚEI DE SUSPENDARE A ACȚIUNII NORMEI A CĂREI CONSTITUȚIONALITATE SE CERE A FI VERIFICATĂ

Potrivit art.25¹ alin.(2) lit. b), d) din Legea nr. 317 din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională, se poate dispune suspendarea acțiunii actelor care afectează sau se referă la drepturile și libertățile fundamentale ale omului; separația și colaborarea puterilor.

Pornind de la conținutul normei a cărei constituționalitate se cere a fi verificată – art.58 alin.(5) pct.1) și pct.2) din Legea privind supravegherea de stat a sănătății publice, nr.10 din 03.02.2009, suspendarea acțiunii acestei prevederi este necesară în considerarea stopării acțiunilor Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică de a adopta norme juridice cu caracter primar care restrâng drepturi și libertăți, deoarece acestea afectează separația puterilor în stat. Mai mult ca atât, art. 25¹ alin. (2) pct. 1) din Legea nr. 317 din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională și articolul 71 alin. (2) pct. 1) din Codul jurisdicției constituționale, nr. 502 din 16 iunie 1995 stabilesc motivele de suspendare a acțiunii actelor contestate la Curte. Motivele stabilite la aceste articole nu sunt exhaustive. Articolul 25¹ alin. (2) pct. 1) lit. h) din Lege și articolul 71 alin. (2) pct. 1) lit. h) din Cod prevăd că se poate dispune suspendarea acțiunii actelor care afectează sau se referă la alte domenii pentru care Curtea Constituțională consideră necesară suspendarea acțiunii actului contestat, în vederea evitării prejudiciilor și consecințelor negative iminente. Astfel, legislatorul a acordat Curții Constituționale o marjă de discreție în stabilirea domeniului și valorilor constituționale afectate de prevederile contestate. În vederea evitării prejudiciilor și consecințelor negative iminente pentru ordinea constituțională, se impune ca o condiție *sine qua non* suspendarea acțiunii prevederii contestate până la soluționarea în fond a cauzei.

Subliniem că suspendarea acțiunii actului normativ și-a găsit aplicare practică în activitatea jurisdicțională a Curții Constituționale. Cu titlu de exemplu poate fi invocată Decizia Curții Constituționale nr.39 din 09 aprilie 2020; Decizia Curții Constituționale nr.41 din 23 aprilie 2020 etc.

VI. CERINȚELE AUTORILOR

Reieșind din cele relevate, în temeiul art.135 alin.(1) lit. a) din Constituția Republicii Moldova, art.4 alin.(1) lit. a), art.24 alin.(1), art. 25 lit. g), 25¹ din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.4 alin.(1) lit. a), art. 7¹, art. 38 alin.(1) lit. g), art.39 din Codul jurisdicției constituționale,

SOLICITĂM:

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

2. Suspendarea acțiunii art.58 alin.(5) pct.1) și pct.2) din Legea privind supravegherea de stat a sănătății publice, nr.10 din 03.02.2009 până la examinarea cauzei în fond în vederea evitării prejudiciilor și consecințelor negative pentru ordinea constituțională;

3. Exercițarea controlului constituționalității asupra prevederii de la art.58 alin.(5) pct.1) și pct.2) din Legea privind supravegherea de stat a sănătății publice, nr.10 din 03.02.2009 prin prisma prevederilor art.1 alin.(3), art.23 alin.(1), art.54 din Constituția Republicii Moldova;

4. Declararea neconstituțională a prevederii de la art.58 alin.(5) pct.1) și pct.2) din Legea privind supravegherea de stat a sănătății publice, nr.10 din 03.02.2009, pe motiv că contravine prevederilor art.1 alin.(3), art.23 alin.(1), art.54 din Constituția Republicii Moldova.

VII. LISTA DOCUMENTELOR

- 1) Copia Hotărârii Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică nr. 10 din 15 mai 2020;
- 2) Copia Hotărârii Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică nr. 17 din 23 iunie 2020;
- 3) Copia Hotărârii Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică nr.19 din 27 iunie 2020.

Cu Înaltă considerație,

Marina TAUBER, deputat în Parlamentul RM
Petru JARDAN, deputat în Parlamentul RM
Denis ULANOV, deputat în Parlamentul RM
Vadim FOTESCU, deputat în Parlamentul RM
Igor HIMICI, deputat în Parlamentul RM
Reghina APOSTOLOVA, deputat în Parlamentul RM
Violeta IVANOV, deputat în Parlamentul RM
Vladimir VITIUC, deputat în Parlamentul RM

