

Opinie separată

formulată pe baza articolelor 27 alin. (5) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 67 din Codul jurisdicției constituționale

Prin Decizia nr. 165 din 30 noiembrie 2023, Curtea Constituțională a declarat inadmisibilă sesizarea pentru controlul constituționalității Hotărârii Parlamentului nr. 274 din 21 septembrie 2023 privind prelungirea stării de urgență și a Dispoziției Comisiei pentru situații excepționale nr. 86 din 4 octombrie 2023, depusă de dna Marina Tauber, dl Denis Ulanov, dl Vadim Fotescu, dna Reghina Apostolova și dl Petru Jardan, deputați în Parlamentul Republicii Moldova.

Nefiind de acord cu concluziile colegilor judecători constituționali, am formulat prezenta opinie separată.

Pe parcursul anilor 2020 – 2023, Curtea Constituțională s-a pronunțat de mai multe ori în privința constituționalității hotărârilor Parlamentului care aveau ca obiect instituirea sau prelungirea stării de urgență, stare care a devenit un mod de guvernare a treburilor statului, în condițiile în care Parlamentul și Guvernul dețin competențe depline.

La fel ca în sesizările precedente, în prezenta cauză, autorii sesizării au prezentat următoarele argumente de bază:

- Parlamentul nu a argumentat în ce măsură competențele obișnuite ale Guvernului și ale Parlamentului sunt insuficiente pentru depășirea stării de urgență și dacă era necesară delegarea unor competențe largite Comisiei.

- Parlamentul nu a abilitat Comisia cu competențe precise, ci a făcut trimitere la competențele stabilite în Hotărârea Parlamentului nr. 41 din 24 februarie 2022, între acestea numărându-se restricționarea dreptului la libera circulație, rechiziționarea bunurilor, interzicerea întrunirilor, limitarea dreptului la libera exprimare și efectuarea altor acțiuni necesare în vederea prevenirii, diminuării și lichidării consecințelor situațiilor care au impus declararea stării de urgență.

- Parlamentul nu a efectuat un control parlamentar eficient în privința măsurilor întreprinse de Comisia pentru situații excepționale.

Consider că jurisprudența anterioară a Curții este aplicabilă, *mutatis mutandis*, în raport cu argumentele prezentate de autorii sesizării în cauză.

I. Cu privire la argumentele referitoare la lipsa motivării corespunzătoare a prelungirii stării de urgență

Curtea a reținut anterior 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, **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. Această obligație a Parlamentului

rezultă din obligația constituțională generală a autorităților de a-și motiva propriile decizii, care poate fi dedusă din articolul 54 din Constituție și din standardele constituționalismului european, dictate de cultura justificării, în care fiecare exercițiu al puterii trebuie justificat (a se vedea HCC nr. 15 din 28 aprilie 2021, §§ 41-42).

În acest context sunt relevante concluziile Comisiei de la Veneția, potrivit cărora 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 (CDL-AD(2016)010, § 67).

II. *Cu privire la argumentele care vizează limitarea exercițiului drepturilor fundamentale*

În jurisprudența sa, citând din opiniile Comisiei de la Veneția, Curtea a notat 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 permanente și preeminența dreptului trebuie să prevaleze. Prin definiție, **democrația și statul de drept implică garantarea drepturilor politice și libertăților personale**, precum și un sistem eficient de separare și colaborare a ramurilor puterii în stat (a se vedea HCC nr. 17 din 23 iunie 2020, § 114).

Astfel cum am menționat mai sus, autorii sesizării au susținut, între altele, încălcarea dreptului la libera exprimare, garantat de articolul 32 din Constituție, și a libertății întrunirilor, garantată de articolul 40 din Constituție.

Hotărârea contestată îi oferă Comisiei pentru situații excepționale competența de a emite dispoziții în perioada stării de urgență în vederea punerii în executare a măsurilor prevăzute la articolul 2 din Hotărârea Parlamentului nr. 41 din 24 februarie 2022 privind declararea stării de urgență. Așadar, norma la care face trimitere Hotărârea contestată prevede, între altele, că, în perioada stării de urgență, Comisia va emite dispoziții în vederea punerii în executare a următoarelor măsuri: interzicerea desfășurării adunărilor, a manifestațiilor publice și a altor acțiuni de masă (făcând incidente articolele 32 și 40 din Constituție); coordonarea activității mijloacelor de informare în masă (făcând incident articolul 32 din Constituție).

Totuși, orice restrângere a drepturilor fundamentale trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății (articolul 54 alin.(4) din Constituție).

În opinia Comisiei de la Veneția, dispozițiile privind starea de urgență vor trebui interpretate în mod sistemic, cu respectarea celorlalte dispoziții constituționale, în special a celor care consacră și garantează drepturile și libertățile fundamentale (Opinia nr.838/2016 cu privire la proiectul legii constituționale a Franței “Privind protecția Națiunii”, CDL-AD(2016)006, § 54).

Atunci când o măsură restricționează drepturile omului, restricțiile trebuie să fie definite cât se poate de precis și să fie necesare și proporționale cu obiectivul urmărit. Restricțiile drepturilor și libertăților omului și derogările referitoare la drepturile omului trebuie totuși reglementate de lege. Legea trebuie să indice în ce cazuri limitările drepturilor omului pot fi justificate, pentru a crea garanții împotriva abuzului din partea puterii de a stabili restricții sau măsuri derogatorii pentru alte scopuri sau într-o măsură mai mare decât este permis de legislația internă și de Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Aceasta constituie o garanție vitală a menținerii democrației și a preeminenței dreptului (Opinia nr.359/2005 cu privire la protecția drepturilor omului în situațiile de urgență, CDL-AD(2006)015, § 7, 35).

III. *Cu privire la argumentele referitoare la lipsa unui control parlamentar în privința măsurilor întreprinse de Comisia pentru situații excepționale*

Având în vedere că prevederile contestate pot fi aplicate doar în limita de competență a puterii executive și că acestea sunt circumscrise motivelor și obiectivelor care au stat la baza declarării stării de urgență, acestea au un domeniu de aplicare limitat, concret și strict funcțional.

În acest context, fiind sesizată să se pronunțe în privința constituționalității unor prevederi din Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, care reglementează, între altele, competențele Comisiei pentru situații excepționale, Curtea a conchis că acestea sunt constituționale doar în măsura în care (a se vedea pct. 2 din dispozitivul Hotărârii nr. 17 din 23 iunie 2020):

(a) autoritățile responsabile de gestionare a stării de urgență îndeplinesc doar atribuții, măsuri sau acțiuni necesare realizării scopurilor care au stat la baza declarării stării de urgență;

(b) atribuțiile, măsurile sau acțiunile necesare nu depășesc sfera de competență a puterii executive, și

(c) **Parlamentul poate exercita un control efectiv al măsurilor în discuție.**

Referitor la importanța și necesitatea controlului parlamentar pe durata stării de urgență, Comisia de la Veneția a menționat că, în pofida convingerii comune că impunerea stării de urgență întotdeauna presupune că este “timpul pentru puterea executivă”, constituționalismul contemporan prevede reglementări care asigură rolul Parlamentului în acest proces (CDL-AD(2016)037, § 53). **Controlul parlamentar al actelor și al acțiunilor autorităților de urgență și stabilirea unor proceduri speciale pentru un astfel de control sunt importante pentru realizarea statului de drept și a democrației** (CDL-STD(1995)012).

Scopul oricărui control parlamentar este de a verifica actele și acțiunile exponenților puterii executive sub aspectul conformității cu legea, respectării drepturilor și libertăților omului, precum și al corespunderii cu interesul general al societății (a se vedea HCC nr.29 din 23 septembrie 2013, § 64-68; HCC nr.12 din 7 mai 2020, § 92).

Prin Decizia la care formulez prezenta opinie separată, Curtea a constatat că, la adoptarea Hotărârii contestate, două comisii parlamentare au întocmit câte un raport/coraport și au recomandat plenului Parlamentului de a prelungi starea de

urgență pentru o nouă perioadă. Totuși, până în prezent, nu există informații că aceste comisii ar fi efectuat un control tematic punctual al eficienței Comisiei pentru Situații Excepționale în perioada stării de urgență pentru a stabili dacă deciziile emise de această autoritate nu restrâng în mod nejustificat drepturile și libertățile cetățenilor (a se vedea DCC nr. 165 din 30 noiembrie 2023, § 29).

Totodată, Curtea a observat că legislatorul nu a adoptat încă un mecanism de control parlamentar al măsurilor de urgență, deși în Parlament există un proiect de lege cu nr. 63 din 10 martie 2023, adoptat în prima lectură, care își propune să reglementeze inclusiv modul de efectuare a controlului asupra activității autorităților care gestionează starea de urgență. În acest context, Curtea a reiterat solicitarea din Adresa formulată către Parlament în Hotărârea nr. 17 din 23 iunie 2020, în vederea accelerării adoptării mecanismului de control parlamentar asupra măsurilor dispuse de către Executiv pe durata stării de urgență (*ibidem*, § 30).

Rezumând cele menționate *supra*, am ajuns la concluzia că speța în discuție ridică mai multe probleme de drept constituțional, în special incidența articolelor 6, 23, 32, 40, 54, 60 și 66 din Constituție, fapt care justifică examinarea cauzei în fond, aplicând jurisprudența anterioară a Curții și standardele europene trecute în revistă.

Judecător al Curții Constituționale

Vladimir ȚURCAN

30 noiembrie 2023