

## OPINIE SEPARATĂ,

expusă în temeiul articolului 27 alin. (5) din Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317 din 13 decembrie 1994 și al articolului 67 din Codul jurisdicției constituționale nr. 502 din 16 iunie 1995

1. Prin Decizia nr. 165 din 30 noiembrie 2023 a fost declarată inadmisibilă sesizarea pentru controlul constituționalității Hotărârii Parlamentului nr. 274 din 21 septembrie 2023 privind prelungirea stării de urgență, depusă de dna Marina Tauber, dl Denis Ulanov, dl Vadim Fotescu, dna Reghina Apostolova și dl Petru Jardan, deputați în Parlamentul Republicii Moldova (sesizarea nr. 222a/2023).

2. În viziunea autorilor sesizării, legislatorul nu a argumentat necesitatea prelungirii stării de urgență și nu a efectuat un control parlamentar privind măsurile întreprinse de executiv pe perioada stării de urgență. De asemenea, la prelungirea stării de urgență, 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 pentru Situații Excepționale. Autorii notează că în Republica Moldova funcționează un Guvern și un Parlament cu competențe depline, care pot adopta decizii necesare în vederea depășirii crizei. Autorii susțin că, prin Hotărârea contestată, Parlamentul i-a permis Comisiei pentru Situații Excepționale să limiteze exercițiul dreptului la libera exprimare și al dreptului la întruniri, fără a motiva necesitatea acestor limitări (a se vedea DCC nr. 165 din 30 noiembrie 2023, §§ 6-9).

3. 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.** Competențele legate de starea de urgență au fost utilizate în mod abuziv de guvernele autoritare pentru a se menține la putere, pentru a reduce opoziția la tăcere și pentru a restricționa drepturile omului în general. Prin urmare, stabilirea unor limite stricte cu privire la durata, circumstanțele și domeniul de aplicare a acestor competențe sunt esențiale. Securitatea statului și siguranța publică pot fi garantate în mod eficient **numai într-o democrație care respectă cu strictete principiile statului de drept.** 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 Opinia nr. 359/2005 cu privire la protecția drepturilor omului în situațiile de urgență, CDL-AD(2006)015, §§ 12, 13, 31; Opinia nr. 838/2016 cu privire la proiectul legii constituționale a Franței „Privind protecția Națiunii”, CDL-AD(2016)006, §§ 28, 51, 71; Lista criteriilor statului de drept, Veneția, 11-12 martie 2016, CDL-AD(2016)007, § 51; Compilarea opiniilor și rapoartelor privind starea de urgență din 16 aprilie 2020, CDL-PI(2020)003, pagina 4, § 51; pagina 12, § 51).

4. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că în lipsa unor excepții stabilite expres de Constituție, 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.** Chiar și în aceste circumstanțe excepționale, **Constituția nu permite nicio derogare de la această ordine și a**

*fortiori* nu permite concentrarea ramurilor puterii de stat într-o singură autoritate. Această clauză a fost instituită de către constituantă pentru a preveni apariția dictaturii, având în vedere trecutul istoric al țării și faptul că cele mai multe abuzuri se comit pe fundalul situațiilor de urgență (a se vedea HCC nr. 17 din 23 iunie 2020, § 95).

5. În acest context, Curtea Constituțională a subliniat că: autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență pot îndeplini doar atribuții, măsuri sau acțiuni necesare realizării scopurilor care au stat la baza declarării stării de urgență; atribuțiile, măsurile sau acțiunile necesare nu trebuie să depășească sfera de competență a puterii executive; Parlamentul trebuie să poată exercita un control efectiv al măsurilor în discuție (a se vedea HCC nr. 17 din 23 iunie 2020, punctul 2 din dispozitiv).

6. Astfel, autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență, prin natura lor, fac parte din puterea executivă și nu pot prelua din atribuțiile puterii legislative. Parlamentul, în conformitate cu prevederile articolului 60 alin. (1) din Constituție, rămâne a fi în toate situațiile organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului. Parlamentul nu poate renunța la acest statut constituțional al său nici în cazul situației de urgență și nici o altă autoritate nu-i poate schimba acest statut, altfel s-ar atenta la suveranitatea poporului. Dacă autoritățile responsabile de gestionarea situației de urgență ar avea nevoie să legifereze pentru a depăși un pericol iminent, Constituția le oferă câteva alternative. Acestea pot solicita aplicarea procedurilor speciale de legiferare prevăzute de Constituție, și anume, ele pot solicita Guvernului să-și angajeze răspunderea asupra unui proiect de lege (articolul 106<sup>1</sup>) sau pot solicita Parlamentului să abiliteze Guvernul cu dreptul de a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice (articolul 106<sup>2</sup>). 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)) (a se vedea HCC nr. 17 din 23 iunie 2020, §§ 110-113).

7. Reieșind din cele menționate mai sus, Curtea Constituțională a statuat că trebuie să existe suficiente mecanisme care i-ar permite Parlamentului să verifice dacă autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență acționează în limitele prevăzute de lege. În acest sens, controlul parlamentar este necesar pentru a compensa dezechilibrul puterilor în stat creat prin acordarea competențelor sporite Executivului și pentru a asigura respectarea principiului preeminenței dreptului. 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 (a se vedea HCC nr. 17 din 23 iunie 2020, §§ 120, 126). Astfel, Curtea i-a solicitat Parlamentului să reglementeze un mecanism de control parlamentar eficient asupra măsurilor dispuse de către Executiv pe durata stării de urgență (HCC nr. 17 din 23 iunie 2020, § 146).

8. Curtea a observat că legislatorul nu a adoptat încă un mecanism de control parlamentar al măsurilor de urgență, deși de la solicitarea Curții au trecut mai mult

de trei ani și în Parlament există un proiect de lege cu nr. 63 din 10 martie 2023<sup>1</sup>, adoptat în prima lectură la 30 martie 2023<sup>2</sup>, care își propune să reglementeze inclusiv modul de efectuare a controlului asupra activității autorităților care gestionează starea de urgență (a se vedea DCC nr. 165 din 30 noiembrie 2023, § 30). Conform prevederilor proiectului menționat, actele organelor competente prin care se dispun măsurile aplicabile pe durata stării de urgență se comunică fără întârziere Parlamentului, care urmează să se întrunească în ședință și să le examineze într-un termen de 5 zile. Dacă actele respective nu sunt prezentate Parlamentului sau dacă Parlamentul nu le aprobă în termenul stabilit, acestea își pierd puterea juridică retroactiv. În plus, după expirarea perioadei pentru care a fost declarată starea de urgență, Comisia pentru Situații Excepționale va prezenta în plenul Parlamentului un raport care va cuprinde informația cu privire la activitatea desfășurată și măsurile adoptate de către Comisie, impactul măsurilor adoptate în vederea prevenirii, diminuării și lichidării consecințelor factorilor care au impus declararea stării de urgență, informații cu privire la situația existentă la momentul încetării perioadei pentru care a fost declarată starea de urgență și lista actelor adoptate în această perioadă. În funcție de constatările formulate asupra evoluției situației, Parlamentul va decide asupra prelungirii stării de urgență, precum și asupra extinderii sau restrângerii ariei de acțiune a acesteia pe perioada pentru care a fost prelungită (*a contrario*, a se vedea raportul Comisiei de securitate națională, apărare și ordine publică și coraportul Comisiei juridice, numiri și imunități la proiectul hotărârii privind prelungirea stării de urgență<sup>3</sup>).

9. În baza celor menționate *supra*, având în vedere obligativitatea unui control parlamentar eficient referitor la prelungirea stării de urgență, **constat incidența articolelor 1 alin. (3) (preeminența dreptului), 6 (separația și colaborarea puterilor) și 60 (Parlamentul, organ reprezentativ suprem și legislativ) din Constituție în prezenta cauză.**

10. Mai mult, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut 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 prin care declară stare de urgență**. Astfel, **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; HCC nr. 16 din 3 octombrie 2023, § 50).

11. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a declarat ca fiind neconstituțională o Hotărâre a Parlamentului care conținea prevederi referitoare la unele drepturi, care,

<sup>1</sup> <https://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=c8881f60-d0ad-4f48-851e-6fc1189ff2db>

<sup>2</sup> <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=ue5ZsNjV4T4%3d&tabid=128&mid=506&language=ro-RO>

<sup>3</sup> <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6631/1/language=ro-RO/Default.aspx>

în opinia autorilor sesizării, erau încălcate, cum ar fi, spre exemplu, interzicerea desfășurării adunărilor, a manifestațiilor publice și a altor acțiuni de masă. Curtea a reținut, *inter alia*, incidența articolului 40 din Constituție și nu a constatat o motivare care să reflecte standardul proporționalității în privința interdicției totale a desfășurării adunărilor, a manifestațiilor publice și a altor acțiuni de masă. În plus, 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 (a se vedea HCC nr. 15 din 28 aprilie 2021, §§ 22, 24, 45, 46, 51).

12. În prezenta cauză, articolul 2 din Hotărârea contestată abilitază Comisia pentru Situații Excepționale de a emite dispoziții pe perioada stării de urgență în vederea punerii în executare a măsurilor prevăzute la articolul 2 din Hotărârea Parlamentului nr. 41/2022 privind declararea stării de urgență, printre care și interzicerea desfășurării adunărilor, manifestațiilor publice și a altor acțiuni de masă (articolul 2, p. 8)). Examinând, *prima facie*, nota informativă<sup>1</sup> la proiectul hotărârii de prelungire a stării de urgență, constat că raționamentele din Hotărârea Curții nr. 15 din 28 aprilie 2021 sunt aplicabile, *mutatis mutandis*, și în prezenta cauză.

13. În baza celor menționate, **constat incidența articolelor 40 (libertatea întrunirilor) și 54 (restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți) din Constituție în prezenta cauză.**

14. Așadar, în opinia mea, Curtea Constituțională **trebuie să declare sesizarea nr. 222a/2023 admisibilă pentru examinare în fond și să verifice corespunderea Hotărârii Parlamentului nr. 274 din 21 septembrie 2023 privind prelungirea stării de urgență cu articolele 1 alin. (3), 6, 40, 54 și 60 din Constituție.**

Judecător al Curții Constituționale

Serghei ȚURCAN

30 noiembrie 2023

---

<sup>1</sup><https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6631/1anguage/ro-RO/Default.aspx>