

MINISTERUL JUSTIȚIEI
AL REPUBLICII MOLDOVA

MD 2012, or. Chișinău, str. 31 August
1989, nr. 82 tel. 23-47-95, fax 23-47-97
www.justice.gov.md



МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

MD-2012, г. Кишинэу, ул. 31 Августа
1989, №82 тел. 23-47-95, факс 23-47-97
www.justice.gov.md

L.L. Bl. Id nr. *01/1500*
La nr. _____ din _____

**Curtea Constituțională
a Republicii Moldova**

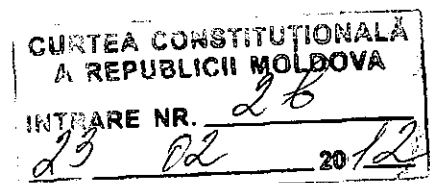
Onorată Curte,

Prin prezenta, în temeiul prevederilor art. 25 lit. c) din Legea nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională, art. 38 alin.(1) lit. c) și art. 39 din Codul Jurisdicției Constituționale nr. 502-XIII din 16 iunie 1995, înaintez spre examinare sesizarea privind interpretarea art. 41 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova, care se anexează.

Anexă: **6** file.

Cu înaltă considerație


Oleg EFRIM,
Ministru al justiției



SESIZARE

privind interpretarea art. 41 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova

Onorată Curte,

În cadrul oricărei societăți democratice, partidele politice exercită un rol esențial în organizarea și conducerea vieții social-politice, precum și dezvoltarea democrației constituționale. Având în vedere acest rol, Constituția a stabilit că organizarea și funcționarea partidelor politice se reglementează prin lege organică (**art. 72 alin. (3) lit. g**). În consecință, activitatea partidelor politice este reglementată atât de Constituție, cât și de alte acte normative în vigoare, care prevăd drepturi, obligații și restricții.

I. LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

Articolul 41 alin. (1) din Constituție statuează că „cetățenii se pot asocia liber în partide și în alte organizații social-politice. Ele contribuie la *definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor* și, în condițiile legii, participă la alegeri.”.

Corespunzător, **articolul 1 alin.(1)** din Legea nr. 294-XVI din 12 decembrie 2007 privind partidele politice, le definește ca „asociații benevole, cu statut de persoană juridică, ale cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot, care, prin activități comune și în baza principiului liberei participări, *contribuie la conceperea, exprimarea și realizarea voinței lor politice*.”.

Pertinentă este și redacția **alin. (2)** al articolului sus citat, potrivit căruia „partidele politice, fiind *institute democratice ale statului de drept, promovează valorile democratice și pluralismul politic*, contribuie la formarea opiniei publice, participă, prin înaintarea și susținerea candidaților, la alegeri și la constituirea autorităților publice, stimulează participarea cetățenilor la alegeri, *participă, prin reprezentanții lor, la exercitarea în mod legal a puterii în stat*, desfășoară alte activități în conformitate cu legea.”.

Dreptul de asociere constituie un element fundamental al societății democratice, în care concentrarea și interacțiunea dintre diferitele grupuri sociale este necesară pentru a permite articularea și conturarea diferitelor puncte de vedere ale cetățenilor. Respectiv, libertatea de exprimare este deosebit de importantă pentru partidele politice și membrii lor activi, constituind și un instrument pentru realizarea scopului asocierii.

În concordanță cu principiul pluralismului politic, dreptului la asociere și libertatea de exprimare, Constituția statuează libertatea constituirii partidelor, stabilind totodată unele restricții în chiar textul Constituției. Astfel, potrivit **art. 41 alin. (4)** din Constituția Republicii Moldova, partidele și alte organizații social-politice care, *prin scopurile ori*

prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept, a suveranității și independenței, a integrității teritoriale a Republicii Moldova sînt neconstituționale.

O concluzie firească la simpla lectură a acestui text constituțional ar indica că, Constituția „penalizează” prin recunoaștere drept neconstituțional nu doar partidul care și-a stabilit scopuri anticonstituționale dar și acel partid, care, deși nu a optat expres pentru astfel de acțiuni în actele sale de constituire, admite și aplică în activitatea sa măsuri contrare spiritului Constituției.

Preluat de **art. 3**, Legea privind partidele politice, de asemenea, interzice partidele politice care, prin statutul, programul și/sau activitatea lor, militează împotriva suveranității, integrității teritoriale a țării, valorilor democratice și ordinii de drept a Republicii Moldova, utilizează, pentru realizarea scopurilor lor, mijloace ilegale sau violente, incompatibile cu principiile fundamentale ale democrației.

Cu alte cuvinte, dreptul declarat de **articolul 41** din Constituție este unul din drepturile fundamentale, care se atribuie la categoria drepturilor relative și nu a celor absolute. Exercițarea unui asemenea drept este condiționat de respectarea unor anumite condiții prestabilite, și unde statul poate interveni prin introducerea unor restricții care pot justifica limitările exercitării acestui drept.

O abordare similară este aplicabilă și în privința garanțiilor relative la libertatea opiniei și a exprimării statuate în **art. 32** din Constituție, avînd în vedere că prin **alin. (3)** se interzice contestarea și defăimarea statului și a poporului, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial, la violență publică, precum și alte manifestări ce atentează la regimul constituțional.

Nu mai puțin importante sunt prevederile **art. 54 alin.(2) și alin.(4)** ale Legii fundamentale, care parafrazîndu-le constatăm că pot fi supuse restrîngerilor drepturile și libertățile care sunt prevăzute de lege, 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. În aceste cazuri, restrîngerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.

Restricțiile statuate la **art. 41 alin. (4)** și **art. 32 alin. (3)** mai pot fi regăsite și în alte dispoziții ale Constituției. În conformitate cu prevederile **art. 1 alin. (1)** al aceleiași surse, *Republica Moldova este un stat suveran și independent, unitar și indivizibil.* În continuare, **articolul 2** stabilește imperativ că *„suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție. 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.”*

II. JURISPRUDENȚA CEDO

Cu referire la **Articolul 11** din Convenția Europeană cu privire la drepturile și libertățile fundamentale (Convenția Europeană) Curtea Europeană a Drepturilor Omului (Curtea Europeană) a menționat că libertatea de asociere și dezbaterile politice nu sunt absolute și trebuie acceptat faptul că atunci când o asociație, prin intermediul activităților sale sau prin intențiile pe care aceasta în mod expres sau implicit le-a declarat în programul său, pune în pericol instituțiile de stat sau drepturile și libertățile altora, Articolul 11 din Convenție nu privează statul de puterea de a proteja acele instituții și persoane (a se vedea Partidul Popular Creștin Democrat c. Moldovei, nr. 28793/02, hotărârea Curții Europene din 14 februarie 2006, § 69).

Curtea Europeană, prin jurisprudența sa a statuat că „...în pofida rolului său autonom și a sferei sale speciale de aplicare, Articolul 11 trebuie, de asemenea, examinat în lumina **Articolului 10**. Protecția opiniilor și libertatea de a le exprima este unul din obiectivele libertăților de întrunire și de asociere, așa cum ele sunt consacrate în Articolul 11. Acest lucru se aplică cu atât mai mult în ceea ce privește partidele politice, având în vedere rolul lor esențial în asigurarea pluralismului și a funcționării corespunzătoare a democrației (a se vedea United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, hotărâre din 30 ianuarie 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-I, § 44).

Curtea a definit limitele în care organizațiile politice pot continua să beneficieze de protecție în temeiul Convenției în timp ce își desfășoară activitatea (ibid., p. 27, § 57). Astfel, una din principalele caracteristici ale democrației o constituie posibilitatea pe care o acordă în soluționarea problemelor statului prin dialog, fără a recurge la violență, chiar dacă [acțiunile] sunt agasante.

Ținând cont de acestea, *Curtea a menționat că partidul politic poate să promoveze o schimbare în normele sau în structurile legale și constituționale ale Statului în două cazuri: în primul rând, mijloacele folosite în acest scop trebuie să fie legale și corespunzătoare principiilor democrației; în al doilea rând schimbarea propusă trebuie să fie compatibilă cu principiile democratice fundamentale.*

Prin urmare, partidele politice ai căror lideri incită la violență sau care promovează o politică care nu corespunde principiilor democrației, sau care conduce la distrugerea democrației și nu țin cont de drepturile și libertățile recunoscute într-o societate democratică nu poate invoca protecția în temeiul Convenției împotriva sancțiunilor impuse în baza acestor motive (a se vedea Yazar and Others v. Turkey, nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93, § 49, ECHR 2002-II, and, mutatis mutandis, următoarele hotărâri: Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria, nos. 29221/95 and 29225/95, § 97, ECHR 2001-IX, and Socialist Party and Others v. Turkey, judgment of 25 May 1998, Reports 1998-III, pp. 1256-57, §§ 46-47).

Având în vedere rolul esențial pe care-l joacă partidele politice în funcționarea corespunzătoare a democrației, excepțiile prevăzute în **Articolul 11**, în ceea ce privește partidele politice, trebuie să fie interpretate în mod strict; doar motive convingătoare și incontestabile pot justifica restricții asupra libertății de asociere a unor astfel de partide. La determinarea faptului dacă există o necesitate în sensul articolului 11 § 2, statele

contractante au doar o marjă de apreciere limitată, care este însoțită de o supraveghere europeană riguroasă (a se vedea *Socialist Party and Others v. Turkey*, hotărîre din 25 mai 1998, Reports 1998-III, § 50).

Chiar dacă Curtea Europeană deseori a asimilat interzicerea unui partid politic cu o încălcare a Articolului 11, Instanța Europeană a considerat această practică acceptabilă în cazul în care *partidul incriminat atentează, în platforma sa, la valorile apărute de Convenția Europeană a Drepturilor Omului*. În cauza *Refah Partisi (Partidul prosperării) și alții c. Turciei* (2003), Curtea a susținut acțiunea Guvernului în acest domeniu pe motivul că partidul reclamant dorea să introducă șariatul [legea islamică] în Turcia și să instaureze un regim teocrat. Curtea a considerat că șariatul se abate de la valorile protejate de Convenție, în primul rînd în materie de drept penal și statutul femeii. Aceeași soluție a fost adoptată și în cauza *Kühnen v. Federal Republic of Germany* ((dec), no. 12194/86, 12 May 1988), atunci cînd reclamantul a pretins violarea prin neînregistrarea mișcării neo-naziste. Curtea nu s-a distanțat de la practica sa și a specificat dacă *există suficiente temeiuri de a crede precum că un partid sau o mișcare, asociație promovează sau susține idei extremiste, în defavoarea valorilor unanim acceptate a Convenției* (mișcări naziste, legionare spre exemplu) limitarea înregistrării acesteia poate fi acceptată și *intră în marja de apreciere a statului*, prin urmare *nu constituie o violare a Convenției*, din momentul în care ideile și conceptele acestor asociații ar conduce la distrugerea valorilor și drepturilor garantate de Convenție.

II. SUBIECTUL DISPUS DISPUTEI

Dincolo de elementele democrației, care se realizează cu suportul **art. 41** din Constituție, problematica ce se învederează vizează limitele și formele de exercitare a acestor drepturi.

Practica judiciară din ultimii ani a conturat cîteva criterii, potrivit cărora unele activități desfășurate de către partidele politice sau scopurile statutare ale acestora ar putea fi considerate drept neconstituționale în temeiul art. 41 din Constituție. Însă recent, practica unor instanțe judecătorești confirmă poziția prin care nu toate scopurile statutare și activitățile partidelor politice, spre exemplu cele care se referă la suveranitatea, independența și integritatea teritorială a Republicii Moldova, ar contraveni articolului sus menționat. În speța „Partidul Național Liberal împotriva Comisiei Electorale Centrale, intervenient accesoriu Partidul Comuniștilor din Republica Moldova”, Curtea de Apel Chișinău a reținut că, în esență, îndemnul reclamantului adresat electoratului de a-și manifesta dreptul de vot în favoarea unui candidat la funcția de președinte, care împărtășește idei unioniste (*...Avem nevoie de un președinte curajos, care să ne conducă spre unirea cu România, calea cea mai scurtă de integrare în UE...*), nu afectează imediat, într-o manieră ilegală integritatea teritorială, suveranitatea statului și /sau orînduirea constituțională. Învocînd jurisprudența Curții Europene (*Refah Partisi v. Turciei*, nr. 4134/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98 din 13.02.2003, § 98), în care s-a reținut că un partid politic poate promova o schimbare a structurii legale și constituționale a statului atîta timp cît sunt respectate două condiții: 1) mijloacele folosite trebuie să fie legale și democratice și 2) schimbările propuse trebuie să fie compatibile cu principiile fundamentale

democratice, instanța de judecată a ajuns la concluzia că atît timp cît autorii și promotorii opiniilor unioniste **nu utilizează metode violente, anticonstituționale și/sau antidemocratice nu pierd protecția oferită de art. 10 din Convenția Europeană.** Astfel, Curtea a statuat: *“Reținînd jurisprudența citată a CEDO, instanța de judecată ajunge la concluzia că, în termenii Convenției, a pleda pentru limitarea sau chiar pierderea suveranității statului prin astfel de măsuri precum ar fi aderarea țării la o uniune de state ca UE, CSI sau prin incorporarea teritoriului Republicii Moldova într-un alt stat, cum ar fi România, sau refacerea URSS constituie o manifestare a libertății de exprimare aflată sub protecția art.10 al Convenției, atît timp cît autorii unor astfel de idei și opinii își propun să le realizeze prin mijloace pașnice și constituționale. În momentul în care autorii unor astfel de opțiuni politice își propun să le realizeze prin metode violente, anticonstituționale și/sau antidemocratice, ei pierd protecția oferită de art. 10 al Convenției.”*

La această concluzie a ajuns și Curtea Supremă de Justiție, examinînd recursul declarat împotriva Hotărîrii Curții de Apel Chișinău, care a reiterat că interzicerea și retragerea spotului electoral, care militează **pentru unirea cu un alt stat nu era necesară într-o societate democratică, dacă acesta nu incită la violență, revolte, dezintegrare teritorială,** dar invită alegătorii la referendumul republican cu scopul de a pune în discuție în viitor soluționarea opțiunii sale de către autoritățile constituționale.

În consecință, evoluția practicii judiciare demonstrează posibilitatea unei interpretări multiaspectuale a art. 41 alin. (4) din Constituție, atît în ceea ce privește scopurile statutare și activitatea partidelor politice cu referire la suveranitatea, independența și integritatea țării, cît și în privința altor valori constituționale protejate prin prisma aceluiași articol.

În același context se conturează un șir de întrebări privind aplicabilitatea art. 41 alin. (4) din Constituție, și anume:

- 1. Poate fi considerată absolută protecția valorilor constituționale statuate în art. 41 alin. (4) din Constituție?*
- 2. Sunt constituțional justificate acele scopuri și activități ale partidelor politice îndreptate împotriva valorilor protejate prin prisma art. 41 alin (4) din Constituție? În cazul în care acestea ar exista, atunci, care ar fi acele principii constituționale care ar fundamenta și ar limita aceste excepții constituțional justificate?*
3. Reieșind din jurisprudența națională și a Curții Europene, simplele declarații ale unui partid politic de a pleda pentru limitarea sau chiar pierderea suveranității statului prin măsuri precum aderarea la o uniune de state sau prin încorporarea teritoriului Republicii Moldova într-un alt stat nu cade sub perimetrul interdicțiilor stabilite la art. 41 alin. (4) din Constituție, dacă aceste idei se propun a fi realizate prin mijloace pașnice. În altă ordine de idei, în Hotărîrea nr. 37 din 10 decembrie 1998 privind interpretarea articolului 41 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, Curtea Constituțională a definit

partidul politic prin prisma perspectivei juridice drept o persoană juridică, dacă, are organizație de sine stătătoare, patrimoniu și *acționează pentru realizarea unui scop legitim*. Aceste trei elemente obligatorii conferă personalitate juridică unui partid, care și-o dobândește în momentul înregistrării. Mai mult, în Hotărârea sa, nr. 11 din 3 iunie 2003, Înalta Curte de Jurisdicție Constituțională a reținut că partidul politic este *asociația ce are drept scop implementarea unei ideologii referitoare la guvernarea societății*. În acest sens, poate fi considerat legitim și constituțional scopul statutar al unui partid politic care presupune idei unioniste prin incorporarea teritoriului Republicii Moldova într-un alt stat? ***În acest context, este sau nu constituțional un partid politic care definește asemenea scopuri statutare și își îndreaptă activitățile spre atingerea acestora?***

4. Exprimarea de către partid a voinței politice a cetățenilor, conform art. 41 alin. (1) din Constituție, constituie concretizarea pe plan politic a libertății de exprimare prevăzute de art. 32 din Constituție. Întrebarea care se impune este, ***dacă această libertate ar fi diferită, după cum se exercită de către cetățeni, într-o structură asociativă sau în afara unei asemenea structuri, nu ar fi contrară dispozițiilor art. 32 din Constituție ? Or, ceea ce este interzis cetățenilor ca persoane fizice, poate fi permis structurilor asociative rezultate din exercitarea de către acestea a dreptului de asociere?***

Având în vedere competența Curții Constituționale, statuată în art. 135 alin.(1) lit.h) din Constituție, de a hotărî asupra chestiunilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid;

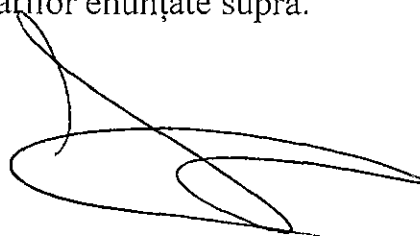
în scopul eliminării ambiguităților și determinării sensului exact al normelor constituționale ținând cont de prevederile art. 135 alin.(1) lit. b) din Constituție;

în temeiul prevederilor art. 25 lit. c) din Legea nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională, art. 38 alin.(1) lit. c) și art. 39 din Codul Jurisdicției Constituționale nr. 502-XIII din 16 iunie 1995,

SOLICIT:

1. Acceptarea spre examinare a prezentei sesizări și includerea ei în ordinea de zi.
2. Interpretarea prevederilor art. 41 alin. (4) în raport cu art. 32 alin.(3) din Constituție prin prisma întrebărilor enunțate supra.

Cu înaltă considerație,



**Oleg EFRIM,
Ministru al justiției**