



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE
PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
unor prevederi ale articolului 1 din Legea nr. 54 din 21 februarie 2003
privind contracararea activității extremiste
(utilizarea simbolurilor naziste)

(Sesizarea nr. 29a/2015)

CHIȘINĂU

23 noiembrie 2015

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, statuând în componența:

DI Alexandru TĂNASE, *președinte*,
DI Aurel BĂIEȘU,
DI Igor DOLEA,
DI Tudor PANȚÎRU,
DI Victor POPA, *judcători*,
cu participarea dlui Teodor Papuc, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 29 iunie 2015
și înregistrată la aceeași dată,
Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în ședință plenară închisă,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională în data de 29 iunie 2015 de către dl Ștefan Creangă, deputat în Parlamentul Republicii Moldova, în temeiul articolelor 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 38 alin. (1) lit. g) și 39 din Codul jurisdicției constituționale, pentru controlul constituționalității sintagmei „*a unor atribute sau simbolici asemănătoare, până la confundare*” din articolul 1 lit. b) din Legea nr. 54 din 21 februarie 2003 privind contracararea activității extremiste.

2. Autorul sesizării pretinde că sintagma contestată, care prevede interzicerea utilizării atributelor sau simbolurilor asemănătoare, până la confundare, cu simbolistica nazistă, încalcă articolele 31, 32 și 54 din Constituție.

3. Prin decizia Curții Constituționale din 6 octombrie 2015, sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudeca fondul cauzei.

4. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Președintelui Republicii Moldova, Parlamentului și Guvernului.

5. Autorul sesizării, dl Ștefan Creangă, a fost reprezentat la ședința publică a Curții de către dl Dumitru Roman. Parlamentul a fost reprezentat de către dl Valeriu Kuciuk. Guvernul a fost reprezentat de către dl Eduard Serbenco, viceministru al justiției.

ÎN FAPT

6. La 21 februarie 2003, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 54 privind contracararea activității extremiste, prin care a definit noțiunile și principiile cu referire la activitatea extremistă și a stabilit mecanismul normativ aplicabil în procesul de contracarare a acestui fenomen.

7. Articolul 1 din Legea nr. 54 privind contracararea activității extremiste definește noțiunea de activitate extremistă și formele ei, printre acestea regăsindu-se și *propagarea și demonstrarea în public a atributelor sau a simbolicii naziste, a unor atribute sau simbolici asemănătoare, până la confundare, cu atributele sau simbolica nazistă* [lit. b)].

8. Articolul 2 lit. a) din Legea nr. 54 stabilește principiile contracarării activității extremiste. Dintre acestea se remarcă *recunoașterea, respectarea și apărarea drepturilor și libertăților omului, precum și a intereselor legitime ale organizațiilor*.

9. Potrivit articolului 6 din legea menționată, în Republica Moldova se interzic înființarea și activitatea asociațiilor obștești și religioase, precum și a altor organizații, ale căror scopuri sau acțiuni au ca orientare desfășurarea activității extremiste. Atribuirea unor materiale la cele cu caracter extremist se dispune prin hotărârea instanței de judecată. În temeiul hotărârii judecătorești, Ministerul Justiției, prin ordin, include materialul în Registrul materialelor cu caracter extremist.

10. În acest sens, practica judiciară prezentată de către autorul sesizării atestă existența unor soluții contrare în privința aceluiași obiect. Prin *hotărârea Judecătoriei Buiucani nr. 3 CA-2409/08 din 05 august 2008*, s-a dispus **inclusiunea** în Registrul materialelor cu caracter extremist a materialelor pe care era imprimat un anumit **simbol** (simbolul Falun). Pe de altă parte, prin *Hotărârea nr. 2 – 284/10 din 17 februarie 2010 și încheierea din 30 octombrie 2008 a Judecătoriei Buiucani*, s-a dispus **excluderea** din Registrul materialelor cu caracter extremist a materialelor pe care era imprimat **același simbol**. Apoi, prin decizia Curții Supreme de Justiție nr. 2rac-1/15 din 28 ianuarie 2015, s-a decis din nou includerea simbolului în Registrul materialelor cu caracter extremist (Ordinul Ministrului Justiției nr. 416 din 25 septembrie 2008, publicat în Monitorul Oficial nr. 180-181 din 3 octombrie 2008, Ordinul Ministrului Justiției nr. 8 din 17 ianuarie 2011, publicat în Monitorul Oficial nr. 18-21 din 28 ianuarie 2011, care îl anulează pe primul, și Ordinul Ministrului Justiției nr. 56 din 24 februarie 2015, publicat în Monitorul Oficial nr. 52-57 din 6 martie 2015).

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

A. Legislația națională

11. Prevederile relevante ale Constituției (M.O., 1994, nr. 1) sunt următoarele:

Articolul 23

Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„[...]”

(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 32

Libertatea opiniei și a exprimării

„(1) Oricărui cetățean îi este garantată libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil.

(2) Libertatea exprimării nu poate prejudicia onoarea, demnitatea sau dreptul altei persoane la viziune proprie.

(3) Sânt interzise și pedepsite prin lege 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.”

Articolul 40

Libertatea întrunirilor

„Mitingurile, demonstrațiile, manifestările, procesiunile sau orice alte întruniri sânt libere și se pot organiza și desfășura numai în mod pașnic, fără nici un fel de arme.”

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 sânt 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.

[...]”

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

12. Prevederile relevante ale Legii nr. 54 din 21 februarie 2003 privind contracararea activității extremiste (M.O., 2003, nr. 56-58, art. 245) sunt următoarele:

Articolul 1 Noțiuni principale

„În sensul prezentei legi, noțiunile de mai jos au următoarele semnificații:

[...]

activitate extremistă:

[...]

b) propagarea și demonstrarea în public a atributelor sau a simbolicii naziste, a unor atribute sau simbolici asemănătoare, până la confundare, cu atributele sau simbolica nazistă;

[...]”

Articolul 2 Principiile de bază ale contracarării activității extremistе

„Contracararea activității extremistе se bazează pe următoarele principii:

a) recunoașterea, respectarea și apărarea drepturilor și libertăților omului, precum și a intereselor legitime ale organizațiilor;

[...]”

Articolul 6 Răspunderea asociației obștești sau religioase ori a unei alte organizații pentru desfășurarea activității extremistе

„(1) În Republica Moldova se interzic înființarea și activitatea asociațiilor obștești și religioase, precum și a altor organizații, ale căror scopuri sau acțiuni au ca orientare desfășurarea activității extremistе.

(2) În cazul în care în activitatea asociației obștești sau religioase ori a unei alte organizații, inclusiv în activitatea a cel puțin unei subdiviziuni teritoriale sau a unei alte subdiviziuni a acesteia, se depistează fapte ce denotă extremism, aceasta este sesizată/avertizată în scris asupra inadmisibilității desfășurării unei asemenea activități, indicându-se temeiurile concrete ale sesizării/avertizării, inclusiv încălcările comise. În cazul în care este posibilă adoptarea unor măsuri pentru înlăturarea încălcărilor comise, în sesizare/avertisment se vor indica, de asemenea, termenul de înlăturare a acestora, care va fi de o lună de la data sesizării/avertizării.

(3) Sesizarea/avertizarea asociației obștești sau religioase ori a unei alte organizații se face de către Procurorul General sau procurorii subordonați acestuia, ori de către Ministerul Justiției sau Serviciul de Stat pentru Problemele Cultelor.

(4) Sesizarea/avertismentul pot fi contestate, în modul stabilit, în instanța de judecată.

(5) Dacă sesizarea/avertismentul nu au fost contestate în instanță, în modul stabilit, sau nu au fost declarate ilegale de instanță, precum și dacă, în termenul stabilit, respectiva asociație obștească sau religioasă ori organizație, subdiviziune teritorială ori o altă subdiviziune a acesteia nu a înlăturat încălcările comise care au servit drept temei pentru sesizare/avertizare sau dacă, în curs de 12 luni de la data sesizării/avertizării, au fost depistate noi fapte ce denotă existența unor indicii de extremism în activitatea lor, în temeiul cererii Procurorului General sau procurorilor

subordonați acestuia, a Ministerului Justiției sau a Serviciului de Stat pentru Problemele Cultelor, instanța de judecată pronunță o hotărâre privind încetarea sau suspendarea pe un termen de până la un an a activității respectivelor asociații obștești sau religioase ori a unei alte organizații.

(6) În cazul în care instanța de judecată a pronunțat, în temeiurile prevăzute de prezenta lege, hotărârea privind încetarea sau suspendarea activității asociației obștești sau religioase ori a unei alte organizații, activitatea subdiviziunilor teritoriale sau a altor subdiviziuni ale acesteia, de asemenea, va fi încetată sau suspendată.”

Articolul 10

Registrul materialelor cu caracter extremist

„(1) Ministerul Justiției ține registrul materialelor cu caracter extremist.

(2) Copia de pe hotărârea instanței de judecată rămasă definitivă privind declararea materialului informațional ca având caracter extremist se expediază Ministerului Justiției care, prin ordin, include materialul indicat în hotărârea instanței de judecată în registrul materialelor cu caracter extremist.

(3) Ordinul privind includerea materialului în registrul materialelor cu caracter extremist se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și în mijloacele de informare în masă republicane.

(4) Ordinul privind includerea materialului în registrul materialelor cu caracter extremist poate fi atacat, în modul stabilit, în instanța de judecată.

(5) Difuzarea pe teritoriul Republicii Moldova a materialelor incluse în registrul materialelor cu caracter extremist se interzice.

(6) Persoanele vinovate de pregătirea, difuzarea sau păstrarea ilegală, în scopul difuzării ulterioare, a materialelor menționate sunt trase la răspundere penală ori administrativă.”

B. Acte normative internaționale

13. Prevederile relevante ale Declarației Universale a Drepturilor Omului (adoptată la New York la 10 decembrie 1948 și ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 217 din 28 iulie 1990) sunt următoarele:

Articolul 19

„Orice om are dreptul la libertatea opiniilor și exprimării; acest drept include libertatea de a avea opinii fără imixtiune din afara, precum și libertatea de a căuta, de a primi și de a răspândi informații și idei prin orice mijloace și independent de frontierele de stat.”

14. Prevederile relevante ale Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale (încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950 și ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298 din 24 iulie 1997) sunt următoarele:

Articolul 10 Libertatea de exprimare

„1. Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare. Acest drept cuprinde libertatea de opinie și libertatea de a primi sau de a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere. Prezentul articol nu împiedică statele să supună societățile de radiodifuziune, de cinematografie sau de televiziune unui regim de autorizare.

2. Executarea acestor libertăți ce comportă îndatoriri și responsabilități poate fi supusă unor formalități, condiții, restrângeri sau sancțiuni prevăzute de lege, care constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății sau a moralei, protecția reputației sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea de informații confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești.”

Articolul 11 Libertatea de întrunire și de asociere

„1. Orice persoană are dreptul la libertatea de întrunire pașnică și la libertatea de asociere, inclusiv dreptul de a constitui cu alții sindicate și de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor sale.

2. Exercițarea acestor drepturi nu poate face obiectul altor restrângeri decât acelea care, prevăzute de lege, constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea națională, siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protejarea sănătății sau a moralei ori pentru protecția drepturilor și libertăților altora. Prezentul articol nu interzice ca restrângeri legale să fie impuse exercitării acestor drepturi de către membrii forțelor armate, ai poliției sau ai administrației de stat.”

ÎN DREPT

15. Din conținutul sesizării, Curtea observă că norma contestată vizează în esență interdicția utilizării unor atribute sau simboluri asemănătoare, până la confundare, cu simbolica nazistă.

16. Astfel, sesizarea se referă la elemente și principii cu valoare constituțională, precum libertatea de exprimare și libertatea întrunirilor și de asociere prin utilizarea publică a anumitor atribute și simboluri distinctive.

A. ADMISIBILITATEA

17. În conformitate cu decizia sa din 6 octombrie 2015, Curtea a reținut că, în temeiul articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, articolului 4 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și articolului 4 alin. (1) lit. a) din Codul Jurisdicției Constituționale, sesizarea privind controlul constituționalității legilor ține de competența Curții Constituționale.

18. Articolele 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul Jurisdicției Constituționale conferă deputatului dreptul de a sesiza Curtea Constituțională.

19. Curtea subliniază că prerogativa cu care a fost investită prin articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție presupune stabilirea relației dintre normele legislative și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia.

20. Curtea reține că obiectul controlului de constituționalitate îl constituie sintagma „*a unor atribute sau simbolici asemănătoare, până la confundare*” din articolul 1 lit. b) al Legii nr. 54 din 21 februarie 2003 privind contracararea activității extremiste.

21. Curtea observă că norma contestată nu a făcut anterior obiectul controlului de constituționalitate.

22. Curtea notează că sesizarea nu poate fi respinsă ca inadmisibilă și nu există niciun temei de sistare a procesului, în conformitate cu prevederile articolului 60 din Codul Jurisdicției Constituționale.

23. Prin urmare, Curtea va examina normele contestate în raport cu articolele 32 și 40 din Constituție, raportate la condiția calității legii, care rezultă din articolul 23 alin. (2) coroborat cu articolul 54 din Constituție.

B. FONDUL CAUZEI

PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLELOR 32 ȘI 40 COMBIMATE CU ARTICOLELE 23 ȘI 54 DIN CONSTITUȚIE

24. Potrivit autorului sesizării, norma contestată contravine articolului 32 din Constituție, care prevede următoarele:

„(1) Oricărui cetățean îi este garantată libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil.

[...]”

25. De asemenea, norma contestată urmează a fi examinată și prin prisma articolului 40 din Constituție, potrivit căruia:

„Mitingurile, demonstrațiile, manifestările, procesiunile sau orice alte întruniri sunt libere și se pot organiza și desfășura numai în mod pașnic, fără nici un fel de arme.”

26. În același timp, la examinarea standardului calității legii, Curtea va aplica prevederile articolului 23 alin. (2) din Constituție:

„[...]”

(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.”

27. De asemenea, norma supusă controlului constituționalității va fi examinată și prin prisma articolului 54 din Constituție, care prevede:

„(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.

[...]”

1. Argumentele autorului sesizării

28. Autorul sesizării susține că sintagma „*a unor atribute sau simbolici asemănătoare, până la confundare*” prevăzută de art. 1 lit. b) din Legea nr.54 privind contracararea activității extremiste încalcă garanțiile constituționale privind libertatea de exprimare și libertatea întrunirilor, prin stabilirea, de o manieră ambiguă, a unor limitări în exercitarea acestor libertăți.

29. Autorul sesizării consideră că formularea contestată nu este suficient de clară și previzibilă.

30. În consecință, dată fiind lipsa clarității și previzibilității, ar putea exista limitări nejustificate în cazul libertății de exprimare și al libertății întrunirilor. Așadar, autorul sesizării consideră că restricțiile stabilite de sintagma contestată de la art. 1 lit. b) din Legea nr. 54 privind contracararea activității extremiste nu se încadrează în limitele articolului 54 din Constituție.

2. Argumentele autorităților

31. În opinia sa, Președintele Republicii Moldova a menționat că atribuția Parlamentului de adoptare a legilor presupune dreptul de apreciere a situațiilor care necesită reglementare normativă și de decizie asupra oportunității adoptării actelor legislative, efectele cărora urmează să aducă la îndeplinire interesul general al societății. Potrivit acestei opinii, propagarea și utilizarea în public a unor atribute sau simboluri asemănătoare cu simbolica nazistă nu constituie o încălcare a libertății de asociere și de exprimare. Aceste libertăți nu au un caracter absolut. Astfel, legislatorul deține o marjă largă de apreciere în acest sens, iar o eventuală ingerință în libertățile enunțate prin afișarea în public a simbolurilor ce pot fi confundate cu cele naziste ar fi justificată de contextul istoric specific și de asocierea cu regimul totalitar nazist, ofensator pentru o mare parte a cetățenilor Republicii Moldova. Utilizarea simbolurilor totalitare menționate reprezintă o reflectare a convingerilor politice extremiste ale regimului nazist. Președintele Republicii Moldova afirmă faptul că legea contestată corespunde tuturor criteriilor de calitate.

32. În opinia sa, Parlamentul consideră că dispozițiile legale contestate sunt suficient de clare, accesibile și previzibile. De asemenea, simpla utilizare a simbolisticii, fără scop propagandistic, nu poate fi calificată drept activitate extremistă.

33. Potrivit opiniei Guvernului, sintagma contestată de către autorul sesizării este suficient de clară și previzibilă, fiind necesară într-o societate democratică pentru contracararea tentativelor de reînviere a ideologiei naziste, pentru asigurarea ordinii publice, a respectării onoarei și demnității persoanelor care au suportat consecințele regimului nazist. Totodată, în opinie se subliniază faptul că legislația pertinentă prevede că activitate extremistă înseamnă propagarea și demonstrarea în public a simbolurilor asemănătoare, până la confundare, cu cele ale regimului nazist, iar nu simpla utilizare a acestora, fără a se face vreo propagandă.

3. Aprecierea Curții

34. Curtea observă că norma contestată vizează limitarea libertății de asociere a organizațiilor care utilizează „*atribute sau simbolici asemănătoare, până la confundare, cu atributele sau simbolica nazistă*”. Întrucât utilizarea acestor atribute sau simboluri echivalează cu exprimarea unei opinii sub forma *discursului simbolic*, interdicția vizează în mod direct libertatea de exprimare. Prin urmare, libertatea de asociere este afectată în mod indirect, prin limitarea libertății de exprimare.

35. Dată fiind similitudinea circumstanțelor de fapt și de drept, Curtea va urma în prezenta cauză aceeași linie de gândire ca în Hotărârea nr. 12 din 4 iunie 2013 pentru controlul constituționalității unor prevederi referitoare la interzicerea simbolurilor comuniste și a promovării ideologiilor totalitare.

3.1. Principii generale

3.1.1. Standardele și practica internațională privind condamnarea regimurilor totalitare

36. Rezoluția nr.213 (2009) a Parlamentului European privind conștiința europeană și totalitarismul exprimă o condamnare drastică a tuturor regimurilor totalitare și nedemocratice, dar nu abordează utilizarea simbolisticii acestora.

37. În iunie – iulie 2009, în cadrul sesiunii a 18-a a Adunării Parlamentare, OSCE a adoptat Declarația de la Vilnius, prin care a stabilit că „în secolul douăzeci țările europene au trecut prin două regimuri totalitare – nazist și stalinist, care au cauzat acte de genocid, încălcarea drepturilor și libertăților omului, crime de război și crime împotriva umanității”, statele participante din cadrul OSCE au fost îndemnate „să se opună în mod unitar tuturor regimurilor totalitare, independent de trecutul ideologic pe care le-ar avea acestea,” și să condamne „glorificarea

regimurilor totalitare, inclusiv demonstrațiile publice de glorificare a trecutului nazist și stalinist”.

38. La 18 decembrie 2014, Adunarea Generală a ONU a adoptat Rezoluția împotriva glorificării nazismului, neo-nazismului și a altor practici care contribuie la dezvoltarea formelor contemporane ale rasismului, discriminării rasiale, xenofobiei și altor forme de intoleranță de acest gen. În Rezoluția ONU sunt condamnate toate organizațiile și orice propagandă bazate pe idei de superioritate a unei națiuni, precum și justificarea sau promovarea discriminării și a urii rasiale.

39. În unele țări din Europa există un consens referitor la faptul că regimurile totalitare au săvârșit încălcări masive ale drepturilor omului, fiind adoptate în acest sens legi privind interzicerea acestora.

40. Cehoslovacia în 1991, prin Codul penal, a impus sancțiuni penale persoanelor ce „*sprijină și promovează mișcările care în mod demonstrativ vizează suprimarea drepturilor și libertăților cetățenilor sau răspândirea dușmăniei naționale, rasiale, de clasă sau religioase.*”. Curtea Constituțională cehă a declarat norma în cauză neconstituțională pentru că „interzicerea cu desăvârșire a sprijinului sau promovării fascismului ori comunismului ar fi incompatibilă cu principiul reglementării specifice al legii penale”, întrucât „într-un caz de așa natură o mișcare fascistă sau comunistă nu ar fi definită adecvat”.

41. În 2000, în baza Codului penal, Ungaria a incriminat utilizarea atât a simbolurilor fasciste, cât și a celor comuniste, precum secera, ciocanul sau steaua roșie. Fiind sesizată în același an, Curtea Constituțională a Ungariei a declarat constituțională această interdicție pentru că „aceste simboluri (ciocanul, secera și steaua roșie) au un singur sens, fix, pentru locuitorii Ungariei, faptul că ele au avut legătură cu ideologia comunistă și regimul comunist și faptul că ideologia comunistă a fost o ideologie a urii și agresiunii; precum și că simbolurile în consecință au fost simboluri ale dictaturii”.

42. Ulterior, prin hotărârea Curții Europene din 2008, Ungaria a fost condamnată pentru încălcarea libertății de exprimare în cauza *Vajnai vs. Ungaria* în legătură cu condamnarea penală a unui membru de partid pentru aplicarea pe haină a unui simbol comunist în timpul unui eveniment public. Stabilind că singurele elemente probante pe care se bazează condamnarea sunt totodată modalități de exercitare a libertății de exprimare, Curtea Europeană a constatat că a existat o ingerință. În opinia Curții Europene, chiar dacă atingerea adusă de autoritățile naționale dreptului reclamanților la libertatea de exprimare ar putea fi justificată prin încercarea de a proteja ordinea publică, sancțiunile penale aplicate persoanelor interesate, adică aproape patru ani de închisoare, erau vădit disproporționate, prin natura și prin gravitatea lor, în raport cu scopul legitim urmărit prin condamnarea acestora. Curtea Europeană a stabilit că instanțele interne au trecut dincolo de ceea ce ar fi constituit o restrângere necesară a libertății de exprimare a reclamanților.

43. În noiembrie 2011, Curtea Europeană a constatat o altă încălcare a articolului 10 al Convenției, în baza acestei legi, în cazul *Fratanolo vs. Ungaria*, care la fel se referea la afișarea publică a unei stele roșii de către un membru al unui partid de stânga din Ungaria.

44. La 19 februarie 2013, Curtea Constituțională a recunoscut neconstituțională interdicția privind utilizarea simbolurilor regimurilor totalitare fasciste și comuniste, constatând o încălcare a principiului siguranței juridice și a libertății de exprimare.

45. În baza acestei hotărâri, în aprilie 2013, Parlamentul ungar a votat legea în altă redacție, operând modificări tehnice, pentru a corespunde cu principiul reglementării specifice.

46. În 2009 Polonia a instituit sancțiuni penale pentru promovarea publică a sistemului fascist sau totalitar. Aceste reglementări penale au fost contestate în Tribunalul Constituțional polonez, care, în 2011, le-a declarat neconstituționale. În fundamentarea hotărârii sale, Tribunalul a constatat că norma din Codul penal nu întrunește criteriile de aplicabilitate în contextul prevederilor din legislația penală, fiind formulată într-un mod incorect, imprecis și neclar, fapt ce duce la încălcarea libertății de exprimare.

3.1.2. Limitele restrângerii libertății de exprimare și de asociere

47. Curtea accentuează că libertatea de exprimare constituie unul dintre fundamentele societății democratice și o condiție pentru progresul și împlinirea persoanei.

48. Constituția garantează oricărei persoane, prin articolul 32, dreptul de a se exprima liber în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil.

49. Curtea reiterează că libertatea exprimării nu este un drept absolut, fiind susceptibil de limitări, potrivit articolului 54 din Constituție. Astfel, limitările trebuie să fie prevăzute de lege, trebuie să urmărească un scop legitim și trebuie să nu aducă atingere înseși existenței libertății de exprimare.

50. Libertatea de exprimare mai poate fi supusă unor restrângeri prin prisma prevederilor speciale impuse de articolul 32 alin.(2) și (3) din Constituție. În acest sens, norma constituțională prevede că exercitarea libertății exprimării nu poate prejudicia onoarea, demnitatea sau dreptul persoanei la viziune proprie. De asemenea, norma constituțională permite autorităților publice să interzică și să pedepsească prin lege acțiunile de contestare și defăimare a statului și poporului, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial, la violență publică, precum și la alte manifestări ce atentează la regimul constituțional.

51. În jurisprudența sa Curtea Europeană a constatat că, deși libertatea de exprimare poate fi supusă unor excepții, acestea „trebuie să fie interpretate restrictiv”, iar „necesitatea restricțiilor trebuie argumentată în mod

convingător” (a se vedea, *Observer și Guardian v. Regatul Unit*, din 26 noiembrie 1991, § 59, seria A nr. 216).

52. De asemenea, Curtea Europeană a stabilit că măsurile care restricționează libertatea de exprimare, altele decât cele aplicate în cazuri de instigare la violență sau respingerea principiilor democratice – oricât de șocante și inacceptabile pot părea pentru autorități anumite opinii– nu servesc de fapt democrației și de multe ori chiar o pot pune în pericol (*Sergey Kuznetsov v. Rusia*, 23 octombrie 2008, § 45; *Alekseyev v. Rusia*, 21 octombrie 2010, § 80).

53. În aceeași ordine de idei, potrivit art. 11 din Convenția Europeană, și libertatea de întrunire sau asociere poate fi supusă unor restrângeri necesare pentru securitatea națională, siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei ori a drepturilor și a libertăților altora, în măsura în care aceste limitări să nu aducă atingere înseși existenței dreptului.

3.1.3. Calitatea legii

54. Curtea subliniază că, în conformitate cu articolul 4 din Constituție, dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu pactele și tratatele la care Republica Moldova este parte.

55. În acest sens, condițiile articolelor 23 alin. (2) și 54 din Constituție, ca statul să publice și să facă accesibile toate legile și ca exercițiul drepturilor și libertăților să nu poată fi supus altor restrângeri decât celor **prevăzute de lege**, trebuie interpretate prin prisma criteriilor impuse de jurisprudența Curții Europene.

56. Noțiunea de „lege” este o noțiune autonomă (*Bosphorus Airways v. Irlanda*, hotărârea Marii Camere din 30 iunie 2005, § 143). Această noțiune presupune **lipsa arbitrariului**, iar lipsa arbitrariului este un **element esențial al principiului preeminenței dreptului**, menționat în Preambulul Convenției Europene, și **al principiului statului de drept**, menționat în articolul 1 alin. (3) din Constituție.

57. Noțiunea de „lege” poate cuprinde surse de drept ca legislația primară ori delegată a unui stat, precum și hotărârile judecătorești (*Kafkaris v. Cipru*, hotărârea Marii Camere din 12 februarie 2008, §§ 118-121). Ea nu include „practicile statale” neconforme cu dreptul scris al statelor ori cu hotărârile judecătorești și cu obligațiile internaționale ale statelor în materie de drepturi ale omului (*Streletz, Kessler și Krenz v. Germania*, hotărârea Marii Camere din 22 martie 2001, § 91).

58. Pentru a se stabili caracterul de „lege” în înțelesul Convenției și al Constituției, al unei norme de drept, trebuie efectuat un test al „suficienței” acesteia pentru a se verifica dacă norma de drept este **accesibilă, clară, previzibilă** și dacă oferă **garanții împotriva abuzurilor**.

59. Condiția **accesibilității** impune ca textele de lege să poată fi accesate de către reclamant (*Silver și alții v. Regatul Unit*, hotărârea din 25 martie 1983, §§ 87-88). Dacă se invocă texte sau reguli care suplimentează limbajul vast al unei norme primare și publice, atunci și acestea trebuie să poată fi accesate de către reclamant. În cauza *Silver și alții v. Regatul Unit* (citată mai sus) s-a admis faptul că restricțiile asupra corespondenței deținuților, impuse în baza unor ordine și instrucții nepublicate, care completau legislația delegată relevantă, nu puteau fi utilizate pentru a se stabili că ingerința era „prevăzută de lege”.

60. Condiția **preciziei suficiente** sau a **previzibilității** presupune existența unor norme de drept detaliate în privința subiectului tratat (*Kruslin v. Franța*, hotărârea din 24 aprilie 1990, § 27). Ea impune o analiză mai riguroasă a normei de drept. Curtea Europeană a statuat că nivelul de precizie al legislației interne „depinde într-o măsură considerabilă de **conținutul actului normativ** avut în vedere, **domeniul pe care este merit să-l acopere, numărul și statutul celor cărora le este adresat**” (*Chorherr v. Austria*, hotărârea din 25 august 1993, § 25). **Testul preciziei legii impune ca în situațiile în care legea conferă o anumită marjă de discreție, ea să indice cu suficientă claritate limitele acesteia** (*Silver și alții v. Regatul Unit* (§ 80)). În *Al-Nashif v. Bulgaria* (hotărârea din 20 iunie 2002, §§ 119-123) – un caz care a vizat expulzarea unei persoane din motive de securitate națională –, Curtea Europeană a statuat că „legea trebuie să indice cu suficientă claritate marja de discreție care este conferită autorităților competente și maniera exercitării acesteia, având în vedere scopul legitim al măsurii în cauză, pentru a acorda persoanelor protecția adecvată împotriva ingerințelor arbitrare”.

61. **O putere discreționară care nu este delimitată, chiar dacă face obiectul controlului judiciar din punct de vedere formal, nu trece de testul previzibilității** (*Ostrovar v. Moldova*, hotărârea din 13 septembrie 2005, § 98 și §§ 105-108). Aceeași concluzie este valabilă și pentru puterea discreționară nelimitată a instanțelor judecătorești.

3.2. Aplicarea principiilor în prezenta cauză

62. Cu referire la sintagma contestată, Curtea reține că restricțiile privind libertatea conștiinței și exprimării sunt prevăzute în contextul propagării și demonstrării în public a unor atribute/simboluri care se aseamănă, până la confundare, cu atributele sau simbolica nazistă.

63. Curtea constată că norma contestată este accesibilă pentru publicul larg, având în vedere faptul că Legea nr. 54 din 21 februarie 2003 a fost publicată în Monitorul Oficial nr. 56-58 din 28 martie 2003. Constatarea este motivată de prezumția cunoașterii legii, care decurge din principiul general de drept *Nemo censetur ignorare legem*.

64. În același timp, Curtea nu poate ignora faptul că, în eventualitatea **nerespectării prevederii conte state**, articolul 6 alin. (6) din Legea nr. 54

din 21 februarie 2003 creează posibilitatea pronunțării de către instanța de judecată a **încetării sau suspendării activității asociației obștești sau religioase ori a unei alte organizații**. Aplicarea acestui articol reprezintă în esență o sancțiune de natură penală, în sensul Convenției, date fiind natura, scopul și gravitatea sancțiunilor prevăzute de acesta.

65. Curtea subliniază că **în materie penală legislatorul trebuie să fie deosebit de precis, clar și corect**, așa cum o impune principiul *nulla poena sine lege*, consacrat de articolul 7 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

66. Persoanele vizate de norma de drept penal trebuie să fie capabile să stabilească caracteristicile esențiale ale actului prohibit doar în baza prevederilor care îl specifică, adică prin aplicarea simplă a regulilor de interpretare lingvistică.

67. Curtea observă că întreaga redacție a art. 1 lit. b) din Legea nr. 54 din 21 februarie 2003 privind contracararea activității extremiste este formulată de o manieră imprecisă și neclară, acordând instanțelor judecătorești o marjă largă de discreție, fapt care generează **existența hotărârilor judecătorești cu interpretări diametral opuse** (a se vedea în acest sens § 10 din hotărâre). În această împrejurare își are originea incertitudinea situației juridice a persoanelor care – din varii motive – doresc să utilizeze atribute sau simboluri care pot fi considerate naziste sau asemănătoare cu acestea.

68. Inexistența în lege a unei liste exhaustive a atributelor și simbolurilor naziste, precum și a atributelor și simbolurilor care se aseamănă cu acestea face din dispoziția normativă contestată o reglementare căreia îi lipsește suficienta specificitate.

69. Astfel, formularea „atribute/simboluri asemănătoare, până la confundare, cu atributele sau simbolica nazistă” creează o stare de incertitudine sub următoarele aspecte:

(1) *inexistența unor definiții sau descrieri a atributelor și simbolicii naziste în Lege;*

(2) *lipsa delimitării marjei de apreciere cu privire la „asemănarea, până la confundare” cu atributele sau simbolica nazistă.*

70. Curtea subliniază faptul că identificarea „atributelor și simbolurilor asemănătoare, până la confundare, cu cele naziste” contravine principiului interzicerii analogiei sau a interpretării extensive în materie penală, dacă acest lucru reprezintă un dezavantaj pentru persoana acuzată. Atributele sau simbolurile în cauză putând fi determinate de o manieră arbitrară *ad casu*.

71. Curtea reia aici cele statuate de către Curtea Europeană în cauza *Karademirci v. Turcia*: „În eventualitatea în care eșecul de a te conforma unei proceduri formale în vederea exercitării unei anumite forme de exprimare conduce la aplicarea unei pedepse, articolul 10 în comun cu articolul 7 din Convenție impun ca legea în cauză să definească în mod clar circumstanțele care fac aplicabilă pedeapsa, iar sfera restricțiilor ei nu trebuie extinsă în detrimentul persoanei acuzate, prin analogie” (§ 40).

72. Potrivit celor menționate, Curtea reține că, în lipsa indicării precise în articolul 1 lit.b) din Legea nr. 54 din 21 februarie 2003 a listei sau a noțiunii care constituie atribute și simboluri naziste, prevederile acestuia devin imprecise și neclare, astfel încât nu permit cetățenilor să înțeleagă care simboluri sunt interzise, care sunt asemănătoare cu cele naziste și în același timp acordă instanțelor judecătorești o marjă de discreție extrem de largă în aplicarea acestora.

73. În același timp, Curtea constată că articolul 1 lit. b) din Legea nr. 54 din 21 februarie 2003 privind contracararea activității extremiste, citit împreună cu articolul 10 alin. (6) al aceleiași legi, poate fi interpretat, dată fiind ambiguitatea sintagmei „propagarea și demonstrarea în public a atributelor sau a simbolicii naziste, a unor atribute sau simbolici asemănătoare, până la confundare, cu atributele sau simbolica nazistă”, în sensul că **simplică utilizare sau demonstrare a simbolurilor atrage răspunderea penală**. Or, potrivit art. 10 alin. (6), persoanele vinovate de pregătirea, difuzarea sau păstrarea ilegală, în scopul difuzării ulterioare, a materialelor menționate sunt trase la răspundere penală ori contravențională.

74. Prin Hotărârea nr. 12 din 4 iunie 2013 pentru controlul constituționalității unor prevederi referitoare la interzicerea simbolurilor comuniste și a promovării ideologiilor totalitare, Curtea Constituțională a menționat, cu trimitere la hotărârea Curții Europene din speța *Vajnai v. Ungaria*, faptul că „[...] promovarea potențială a ideologiei totalitare comuniste [...] nu poate constitui unicul motiv pentru limitarea utilizării unui simbol, în special a unuia cu mai multe sensuri, prin sancționare penală. Simplică afișare sau folosire a simbolului [...] fără a fi cunoscut ca având ambiții totalitare, nu poate fi egalată cu o propagandă periculoasă.”

75. În același context, Curtea Europeană a stabilit că, pentru justificarea ingerinței în drepturile reclamantului, **Gvernul trebuie să demonstreze că semnul utilizat de reclamant se identifică exclusiv cu ideile totalitare** (*Fratanoló v. Ungaria*, nr. 29459/10, hotărâre din 3 noiembrie 2011, § 27).

76. În cauza *Faber v. Ungaria*, Curtea Europeană a menționat că presupunând că **simbolul afișat de reclamantul în cauză are semnificații multiple – adică poate fi privit în calitate de simbol istoric și totodată ca simbol reminiscent al partidului nazist din Ungaria** – doar în cadrul unei examinări atente a contextului în care aceste expresii ofensatoare sunt utilizate, poate fi trasată o distincție esențială între expresiile șocante și jignitoare, protejate de articolul 10, și cele care pierd dreptul său de a fi tolerate într-o societate democratică. Emoțiile negative sau manifestarea sentimentelor de revoltă, în lipsa unor acțiuni de intimidare, nu pot reprezenta o necesitate socială imperioasă în lumina prevederilor art.10 § 2 din Convenție.

77. În lumina jurisprudenței Curții Europene, Curtea constată că afișarea în public a simbolurilor interzise de legea națională, în absența unor altor acțiuni care denotă sprijinul pentru ideile totalitare, nu poate fi echivalată cu o promovare a ideologiilor totalitare, periculoasă pentru societate.

78. Concluzionând, Curtea reține că articolul 1 lit.b) din Legea nr. 54 din 21 februarie 2003 nu îndeplinește condițiile impuse de articolele 32 și 40 coroborate cu articolele 23 și 54 din Constituție și reprezintă o limitare a libertății de exprimare și a libertății de asociere.

Din aceste motive, în temeiul articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. Se admite sesizarea deputatului în Parlament, Ștefan Creangă, privind controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 54 din 21 februarie 2003 privind contracararea activității extremiste.

2. Se declară *neconstituțională* litera b) a articolului 1 din Legea nr. 54 din 21 februarie 2003 privind contracararea activității extremiste.

3. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Alexandru TĂNASE

*Chișinău, 23 noiembrie 2015
HCC nr. 28
Dosarul nr. 29a/2015*