



Strasbourg, Varşovia, 11 martie 2013

CDL-AD (2013)004

Opinia nr. 697/2012

Textul originalului: în engleză

Opinia ODIHR nr. POLIT-MOL/221/2013

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT
(COMISIA DE LA VENEȚIA)

ȘI

OFICIUL OSCE PENTRU INSTITUȚII DEMOCRATICE ȘI DREPTURILE OMULUI
(OSCE/ODIHR)

AMICUS CURIAE COMUN
PENTRU CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA
PRIVIND COMPATIBILITATEA CU STANDARDELE EUROPENE

A LEGII REPUBLICII MOLDOVA
NR. 192 DIN 12 IULIE 2012
PRIVIND UTILIZAREA SIMBOLURILOR
REGIMULUI COMUNIST TOTALITAR
ȘI PROMOVAREA IDEOLOGIIILOR TOTALITARE

Adoptat de Comisia de la Veneția
la cea de-a 94^a sesiune plenară
(Veneția, 8-9 martie 2013)
în baza comentariilor elaborate de către

DI. Sergio BARTOLE (membru supleant, Italia),
Dna. Veronika BILKOVA (membră, Republica Cehă),
DI. Christoph GRABENWARTER (membru, Austria),
Dna. Hanna SUCHOCKA (membră, Polonia),
DI. Richard KATZ (OSCE/ODIHR, expert),
DI. Daniel SMILOV (OSCE/ODIHR, expert),

*Poate fi obiectul revizuirii redacționale, inclusiv în ce privește traducerea.
Acest document nu va fi distribuit la reuniune. Vă rugăm să veniți cu copia dată.*

CUPRINS

I. Introducere	3
II. Remarci preliminare	3
III. Circumstanțele cauzei.....	3
A. Simbolul secera și ciocanul	3
B. Situația în Moldova.....	4
IV. Standardele Europene	6
A. Consiliul Europei	6
B. Uniunea Europeană	7
C. Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa	7
V. Exemple în legislația, jurisprudența și practicile naționale.....	8
A. Interzicerea simbolurilor comuniste și a propagandei comuniste	8
○ Cehoslovacia: § 260 din Codul Penal (1992).....	8
○ Ungaria: articolul 269/B din Codul Penal (2000).....	9
○ Lituania	10
○ Polonia: articolul 256 din Codul Penal (2011).....	11
B. Interzicerea simbolurilor totalitare sau neconstituționale și a propagandei aferente	13
C. Interzicerea simbolurilor și a propagandei naziste	14
VI. Analiza Legii nr.192.....	14
A. Ingerințe	14
B. „Prevăzut de lege”	15
a. „Simbolurile regimului comunist totalitar”	15
b. „Promovarea ideologiilor totalitare”	16
C. Urmărirea unui scop legitim	17
D. Necesitatea într-o societate democratică	18
a. Limitări impuse partidelor politice	18
b. Limitarea libertății de exprimare.....	22
c. Contravenții.....	23
VII. Remarci concludente.....	24

I. Introducere

1. În scrisoarea din 15 noiembrie 2012, dl Alexandru Tănase, președintele Curții Constituționale a Republicii Moldova, a solicitat *amicus curiae* cu privire la Legea nr. 192 din 12 iulie 2012, ce vizează interzicerea folosirii simbolurilor comuniste (secera și ciocanul și orice suport cu aceste simboluri) în Republica Moldova și prin care se amendează trei legi: Legea privind partidele politice (CDL-REF(2013)007); Codul contravențional (CDL-REF(2013)008) și Legea privind libertatea de exprimare (CDL-REF(2013)009). În aceeași zi, Curtea Constituțională a Republicii Moldova a remis o cerere similară Oficiului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR), solicitându-i opinia privind corespunderea amendamentelor sus-menționate cu standardele internaționale relevante și angajamentele OSCE vizând dimensiunea umană.

2. Ca și procedură standard, în cazurile când sunt recepționate astfel de solicitări, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR elaborează o opinie comună asupra subiectului sesizării, fapt despre care a fost informată Curtea Constituțională a Republicii Moldova. În calitate de raportori ai Comisiei de la Veneția au fost desemnați dl Sergio Bartole, dna Veronika Bilkova, dl Christoph Grabenwarter și dna Hanna Suchocka; comentariile au fost elaborate în consultare cu Grupul-nucleu de experți privind partidele politice al OSCE/ODIHR. Comentariile au fost efectuate în baza legii în versiunea în limba engleză, pusă la dispoziție de Partidul Comuniștilor din Moldova, și în limba rusă, disponibilă pe pagina de internet a Parlamentului Moldovei.

3. Această opinie a fost adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 94^a sesiune plenară (Veneția, 8-9 martie 2013).

II. Remarci preliminare

4. Având în vedere că acesta este un *amicus curiae* adresat Curții Constituționale a Republicii Moldova, intenția nu a fost de a prezenta o poziție finală asupra constituționalității Legii nr.192 din 12 iulie 2012, ci de a oferi Curții material privind compatibilitatea acestei legi cu standardele europene aplicabile, precum și cu elementele de drept constituțional comparat pentru a facilita examinarea ei în raport cu Constituția Moldovei. Ultimul cuvânt privind interpretarea Constituției și asigurarea compatibilității legislației naționale cu aceasta aparține Curții Constituționale a Republicii Moldova.

III. Circumstanțele cauzei

A. Simbolul secera și ciocanul

5. Simbolul secera și ciocanul, care a înlocuit originalul ciocanului de pe plug, a fost introdus în Rusia în 1917/1918, ca o expresie a unității țăranilor și muncitorilor – două clase sociale de bază, percepute ca fiind progresiste potrivit ideologiei marxiste.¹ În 1922, secera și ciocanul au devenit simbolul URSS și în 1924 acesta a fost recunoscut oficial, fiind aplicat pe steagul și stema URSS (Constituția din 1924). În timpul războiului rece, simbolul a fost utilizat în alte țări comuniste din Europa Centrală și de Est, precum și pe alte continente.

¹În Austria, secera și ciocanul, deși nu erau suprapuse și nu aveau o origine sau un trecut comunist, a făcut parte din stema de stat din 1919 (a se vedea articolul 8a, par. 2 al Legii Constituționale Austriece Federale), reprezentând clasele de muncitori și țăranii (care împreună cu clasa de mijloc, reprezentată de o coroană murală, constituiau națiunea austriacă)

6. Folosirea secerii și ciocanului s-a redus semnificativ după căderea comunismului. Totuși, simbolul încă este reprezentat pe steagurile și stemele câtorva entități ale Federației Ruse (steagul regiunii Vladimir și stema regiunii Breansk). El, de asemenea, este utilizat de unele companii private, cum ar fi compania aeriană rusească Aeroflot. Finalmente, trebuie remarcat faptul că seceră și ciocanul sunt reprezentate pe steagul și stema regiunii separatiste a Moldovei – Transnistria.

B. Situația în Moldova

7. Articolul 32 al Constituției Republicii Moldova are următorul conținut:

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) *Sunt 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.*

8. Articolul 41 al Constituției stipulează următoarele:

Libertatea partidelor și a altor organizații social-politice

(1) *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.*

(2) *Partidele și alte organizații social-politice sînt egale în fața legii.*

(3) *Statul asigură respectarea drepturilor și intereselor legitime ale partidelor și ale altor organizații social-politice.*

(4) *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.*

(5) *Asociațiile secrete sînt interzise.*

(6) *Activitatea partidelor constituite din cetățeni străini este interzisă.*

(7) *Funcțiile publice ai căror titulari nu pot face parte din partide se stabilesc prin lege organică.*

9. La 12 iulie 2012, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Hotărârea nr.191 privind aprecierea istorică și politico-juridică a regimului comunist totalitar din Republica Sovietică Socialistă Moldovenească. Hotărârea condamnă regimul comunist totalitar pentru comiterea crimelor împotriva umanității și informează despre planul de interzicere a folosirii simbolurilor comuniste și promovării ideologiei totalitare.

10. În aceeași zi, Parlamentul a adoptat Lega nr.192, care implementează această hotărâre prin interzicerea folosirii simbolurilor comuniste și promovării ideologiei totalitare. Adoptarea acestei legi a fost inițiată de Partidul Liberal și votată cu sprijinul deputaților din Alianța pentru Integrare Europeană (liberal democrației și democrației), în două lecturi, cu 53 voturi din 101. Deputații din fracțiunea Partidului Comuniștilor nu au participat la votare și au părăsit sala în semn de protest. Legea a intrat în vigoare la 1 octombrie 2012.

11. Atât hotărârea, cât și legea au fost elaborate în baza raportului prezentat în 2010 de către Comisia pentru studierea și aprecierea regimului comunist totalitar (așa-numita Comisie Ghimpu), creată în ianuarie 2010 prin Decretul nr.165-V emis de Președintele interimar al Moldovei, dl Mihai Ghimpu. Comisia a recomandat să fie condamnat regimul comunist totalitar pentru comiterea crimelor împotriva umanității, precum și să fie adoptată legislația privind lustrarea și scoaterea în afara legii a folosirii simbolurilor comuniste și a termenului „comunism”.

12. Prin Legea nr.192, a fost amendată Legea privind partidele politice (CDL-REF (2013)007) prin includerea articolului 4 alin.(5), care interzice „utilizarea de către partidele politice a simbolurilor regimului comunist totalitar (secera și ciocanul și orice suport cu aceste simboluri), precum și promovarea ideologiilor totalitare.” Mai mult, legea acum prevede (Articolul 22 alin.(1) lit. e)) că sancționarea contravențională repetată privind încălcarea prevederilor prezentei legi (inclusiv noul articol 4 alin.(5)) duce la încetarea activității partidului politic.

13. De asemenea, a fost amendat Codul contravențional, fiind inclus un articol nou - 67¹ (CDL-REF(2013)008), care prevede că propagarea și/sau utilizarea pe teritoriul Republicii Moldova în scopuri politice și de propagandă a simbolurilor regimului comunist totalitar (secera și ciocanul și orice suport cu aceste simboluri), precum și promovarea ideologiilor totalitare se sancționează cu amendă de la 100 la 150 de „unități convenționale”² aplicată persoanei fizice și cu amendă de la 300 la 500 de „unități convenționale” aplicată persoanei cu funcție de răspundere și persoanei juridice.

14. Legea cu privire la libertatea de exprimare a fost amendată prin includerea unei prevederi (CDL-REF(2013)009) ce interzice „propagarea și/sau utilizarea în scopuri politice a simbolurilor regimului comunist totalitar (secera și ciocanul și orice suport cu aceste simboluri), precum și promovarea ideologiilor totalitare” (articolul 3 alin. (4¹)).

15. La 18 septembrie 2012, 29 deputați în Parlament din fracțiunea Partidului Comuniștilor au depus o sesizare la Curtea Constituțională a Republicii Moldova privind neconstituționalitatea Hotărârii nr.191 și a Legii nr.192. La 4 octombrie 2012, Curtea Constituțională a decis că nu este competentă să examineze hotărârea, datorită naturii ei și lipsei caracterului normativ. În același timp, Curtea a admis sesizarea în partea referitoare la legea vizată.

16. Partidul Comuniștilor din Republica Moldova este un partid politic și a fost înregistrat la 27 aprilie 1994. Simbolul oficial al partidului este o seceră, un ciocan și o carte deschisă. Cu aceste însemne partidul a participat la șase scrutine parlamentare (1998, 2001, 2005, 2009, 2009, 2010), la alegerile prezidențiale (1996) și de cinci ori la alegerile locale (1995, 1999, 2003, 2007 și 2011). La ultimele alegeri parlamentare, Partidul Comuniștilor din Moldova, având circa 35.000 membri, a obținut în Parlament 42 mandate.

17. La sfârșitul anului 2012, conducătorului Mișcării de Tineret a Comuniștilor i-a fost aplicată amenda maximă de 3000 lei pentru afișarea simbolurilor comuniste în timpul unui miting.

18. În cadrul alegerilor locale din 11 noiembrie 2012, Consiliul electoral local de circumscripție, în baza Legii nr.192, a aplicat față de doi candidați la funcția de primar din partea Partidului Comuniștilor din Moldova interdicția de a se înregistra cu utilizarea simbolului partidului lor. Aceste decizii au fost

²O unitate convențională echivalează cu 20 de lei moldovenești (art. 34 alineatul 1 al Codului contravențional al Republicii Moldova).

confirmate de Comisia Electorală Centrală și, ulterior, de către Curtea de Apel Chișinău și Curtea Supremă de Justiție, după ce au fost atacate cu recurs. Candidații respectivi au participat la alegeri fără să utilizeze simbolul de partid.

IV. Standardele europene

A. Consiliul Europei

19. Libertatea de exprimare este garantată de articolul 10 al Convenției Europene pentru Drepturile Omului, precum și de articolul 19 al Pactului Internațional privind drepturile civile și politice, ale căror semnatare sunt majoritatea țărilor europene, inclusiv Moldova. Mai mult, aceasta este stipulată de toate constituțiile și declarațiile privind drepturile și libertățile, adoptate de țările europene, inclusiv de Constituția Republicii Moldova (articolul 32, § 7 de mai sus). Libertatea de exprimare este considerată ca fiind „unul din pilonii esențiali ai societății democratice și o condiție de bază pentru progresul ei și împlinirea individuală a fiecăruia”.³ Este consfințită o protecție deosebită a discursului politic, ca o condiție prealabilă și o componentă necesară a democrației.

20. Libertatea de asociere este garantată de articolul 11 al Convenției Europene pentru Drepturile Omului, articolul 22 al Pactului internațional privind drepturile civile și politice, precum și de constituțiile și declarațiile privind drepturile și libertățile la nivel național și de Constituția Republicii Moldova (articolul 41, § 8 de mai sus). Acesta este un drept individual, grație căruia oamenii au posibilitatea să se întrunească, să promoveze și să-și apere drepturile comune.

21. În pofida rolului său autonom și domeniului specific de aplicare, articolul 11 urmează a fi examinat prin prisma articolului 10. Protejarea opiniei și libertății de exprimare este unul din obiectivele libertății de întrunire și de asociere, conform prevederilor articolului 11. Valoarea acestora este cu atât mai mare vizavi de partidele politice, reieșind din rolul lor esențial în asigurarea pluralismului și funcționării adecvate a democrației.

22. Curtea Europeană pentru Drepturile Omului a avut pe rol cazuri privind afișarea unui simbol asociat cu o mișcare sau entitate politică în contextul articolului 10 al Convenției Europene pentru Drepturile Omului, și anume: *Vajnai vs. Ungaria* (Dosarul nr. 33629/06), hotărârea din 8 iulie 2008 (a se vedea § 51-57); *Fratanolo vs. Ungaria* (Dosarul nr. 29459/10), hotărârea din 3 noiembrie 2011, și *Faber vs. Ungaria* (Dosarul nr. 40721/08), hotărârea din 24 iulie 2012 (a se vedea § 39-42 de mai jos).

23. Două rezoluții ale Adunării Parlamentare a Consiliului Europei vizează condamnarea regimurilor totalitare: Rezoluția nr.1096 (1996) privind măsurile de eliminare a moștenirii fostelor sisteme comuniste totalitare⁴ și Rezoluția nr.1481 (2006) privind necesitatea condamnării internaționale a crimelor regimurilor comuniste totalitare.⁵ Aceste rezoluții nu abordează problema utilizării simbolurilor comuniste.

24. Comisia de la Veneția a emis câteva rapoarte privind partidele politice. Unica referință explicită la simbolurile de partid se conține în *Instrucțiunile privind reglementarea partidelor politice* ale OSCE/ODIHR și Comisiei de la Veneția:⁶

³CEDO, Vajnai, paragr. 46

⁴http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefATDetails_E.asp?FileID=16507

⁵<http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=17403&lang=EN>

⁶OSCE/ODIHR – Comisia de la Veneția, *Instrucțiuni privind reglementarea partidelor politice* (CDL-AD(2010)024, paragr. 70), disponibil pe <http://www.osce.org/odihr/77812>.

70. Se consideră o măsură rezonabilă ca legislația privind înregistrarea partidelor politice să impună informarea statului asupra datelor de bază ale partidului politic. Spre exemplu, astfel de reglementări ar putea stipula ca partidul să anunțe adresa permanentă și să înregistreze numele și simbolistica de partid pentru a reduce eventualele confuzii ale votanților și cetățenilor. Unele state interzic utilizarea numelor și simbolurilor asociate cu instituții naționale sau religioase. Aceste cerințe pentru înregistrare sunt rezonabile. Reglementările privind denumirea și simbolistica de partid în scopul evitării confuziilor sunt importante și pentru ca statul să asigure informarea corespunzătoare a electoratului, care să aibă posibilitatea de a-și exercita liber opțiunea.

25. În ceea ce privește rolul partidelor politice și dizolvarea lor, Comisia de la Veneția a adoptat o serie de rapoarte: Raportul privind alegerile și partidele politice,⁷ Instrucțiunile comune ale Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR privind reglementarea partidelor politice,⁸ Manual privind interzicerea sau dizolvarea partidelor politice.⁹

B. Uniunea Europeană

26. În 2005, ca o reacție la propunerea grupului german din Parlamentul European privind adoptarea normelor antirasiste, ce ar interzice utilizarea simbolisticii naziste în statele UE, membrii PE din țările post-comuniste (Republica Cehă, Ungaria, Lituania, Slovacia) s-au pronunțat pentru extinderea acestei interdicții și asupra simbolisticii comuniste. Comisia Europeană a respins această inițiativă, afirmând că nu este adecvată abordarea acestei problematice în cadrul normelor ce urmăresc combaterea rasismului, și a recomandat ca acest subiect să fie lăsat la latitudinea guvernelor naționale.

27. În decembrie 2010, miniștrii de externe ai Bulgariei, Republicii Cehe, Ungariei, Letoniei, Lituaniei și României au solicitat Comisiei Europene să „incrimineze penal aprobarea, negarea sau deprecierea crimelor comunismului.” Comisia a constatat lipsa unității de opinie a statelor membre privind obiectul solicitării, precum și faptul că nu sunt întrunite condițiile necesare pentru ca UE să adopte legislația în acest domeniu.¹⁰

28. Rezoluția 213 (2009) a Parlamentului European privind conștiința europeană și totalitarismul¹¹ exprimă o condamnare drastică a tuturor regimurilor totalitare și nedemocratice, dar nu abordează utilizarea simbolisticii acestora.

C. Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa

29. În iunie-iulie 2009, în cadrul sesiunii a 18^a a Adunării Parlamentare, Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE) a adoptat Declarația de la Vilnius, în una din rezoluțiile sale statua *inter alia* 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

⁷CDL-AD(2006)025, [http://venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)025-e.pdf](http://venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)025-e.pdf)

⁸CDL-AD(2010)024, [http://venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)024-e.pdf](http://venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)024-e.pdf)

⁹(CDL-INF(2000)001, [http://venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF\(2000\)001-e.aspx](http://venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF(2000)001-e.aspx)

¹⁰Raportul Comisiei adresat Parlamentului și Consiliului European privind „Memoria crimelor comise de regimurile totalitare în Europa” din decembrie 2010 (COM(2010) 783 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0783:RO:NOT>.

¹¹<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+P6-RC-2009-0165+0+DOC+XML+V0//RO>.

și crime împotriva umanității”,¹² îndemnând toate statele participante din cadrul OSCE „să se opună în mod unitar tuturor regimurilor totalitare, independent de trecutul ideologic pe care le-ar avea acestea”,¹³ și condamnând „glorificarea regimurilor totalitare, inclusiv demonstrațiile publice de glorificare a trecutului nazist și stalinist”.¹⁴

V. Exemple de legislație națională, jurisprudență și practică¹⁵

A. Interzicerea simbolurilor comuniste și a propagandei comuniste

30. La nivel național, unele țări din Europa Centrală și de Est, precum fosta Cehoslovacie, Ungaria, Lituania și Polonia, au adoptat unele legi privind interzicerea utilizării simbolisticii comuniste sau propagandei comuniste.

31. Nici una din aceste legi nu prevede interzicerea folosirii de către partidele politice a simbolurilor comuniste sau sancțiuni specifice pentru partidele politice.

○ Cehoslovacia: § 260 din Codul Penal (1992)

32. În 1991, în Codul Penal din Cehoslovacia a fost inclus § 260, care îi învinovățește pe acei care „sprijină și promovează mișcările care în mod demonstrativ vizează suprimarea drepturilor și libertăților cetățenilor sau răspândirea dușmăniei naționale, rasiale, de clasă sau religioase.” Pentru astfel de mișcări au fost aduse ca exemple comunismul și fascismul.

33. Constituționalitatea amendamentului a fost examinată de Curtea Constituțională cehoslovacă, la solicitarea unui grup de 83 deputați ai Adunării Federale. Prin hotărârea din 4 septembrie 1992, Curtea Constituțională a respins sesizarea, menținând constituționalitatea amendamentului. Curtea a declarat că § 260 este pe deplin compatibil cu o serie de drepturi ale omului invocate de către autorii sesizării, inclusiv libera exprimare, libertatea gândirii, și cu principiul *nullum crimen sine lege*. Decizia însă a fost luată în baza înțelegerii faptului că sprijinul sau promovarea fascismului și comunismului nu erau incriminate *per se*, dar numai în măsura în care aceste mișcări întrunesc criteriile generale: „mișcări care în mod demonstrativ vizează suprimarea drepturilor și libertăților cetățenilor sau răspândirea dușmăniei naționale, rasiale, de clasă sau religioase.”

34. Ulterior Curtea Constituțională a concretizat 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.” Finalmente, axându-se specific pe comunism, Curtea a afirmat că ideologia comunistă ar putea cuprinde atât ideile ce decurg din § 260 al Codului Penal (pledoarie în favoarea acaparării violente a puterii, teoria dictaturii proletariatului etc), cât și ideile din afara acestui domeniu (ideea de eliminare a claselor în societate etc.). Incriminarea penală a sprijinului sau propagandei în favoarea mișcărilor ce promovează ideea de genul ultimei ar echivala, conform aprecierii Curții, cu violarea libertății de exprimare.

¹²Rezoluția privind Reunificarea Europei Divizate: promovarea drepturilor omului și libertăților civice în regiunea OSCE în sec. XXI, adoptată la Ședința Anuală a Adunării Parlamentare a OSCE, Vilnius, 29 iunie, 2009, AS(09), D1E, par. (3) (http://www.oscepa.org/publications/declarations/doc_download/261-vilnius-declaration-english)

¹³Ibid., par. 11

¹⁴Ibid., par. 17

¹⁵Rezumatul nu este exhaustiv

35. Ca urmare a acestei hotărâri, în aplicarea § 260 al Codului Penal, a fost eliminată referința la fascism și comunism.

- o Ungaria: articolul 269/B al Codului Penal (2000)

36. Articolul 269/B al Codului Penal stipulează:

„(1) O persoană care (a) răspândește, (b) folosește în public sau (c) expune svastica, insigna SS, crucea cu săgeți, simbolul secerii și ciocanului sau o stea roșie ori un simbol ce reprezintă unul din ele comite un delict – în afară de cazul când este comisă o infracțiune mai gravă – și urmează să-i fie aplicată o amendă penală (pénzbüntetés).

(2) Comportamentul descris în alineatul (1) nu este pasibil de pedeapsă, dacă este săvârșit în scop educativ, științific, artistic sau pentru a oferi informație privind evenimentele istorice sau actuale.

(3) Alineatele (1) și (2) nu se aplică insinelor de stat în vigoare.”

37. Această prevedere a făcut obiectul unui proces la Curtea Constituțională, printre altele, în baza pretensei incompatibilități cu libertatea constituirii unui partid politic, libertatea gândirii, conștiinței și religiei, libertatea exprimării și interzicerea discriminării. Majoritatea autorilor au atacat această parte a prevederii, care declară ca infracțiune penală propagarea, utilizarea publică sau expunerea simbolurilor comuniste (secera și ciocanul, steaua roșie sau simbolurile care ar reprezenta același lucru).

38. În Hotărârea sa din 12 mai 2000, Curtea Constituțională a respins sesizarea la toate temeiurile conținute. Curtea a declarat că libertatea constituirii partidelor politice nu a fost încălcată, deoarece *„penalizarea utilizării simbolurilor dictatoriale nu are legătură constituțională directă cu libertatea constituirii și funcționării partidelor politice”*; libertatea gândirii, conștiinței și religiei nu au fost violate, întrucât *„respectiva prevedere statutară stabilește sancționarea unei anumite conduite”* și *„vizează mai degrabă interzicerea prin lege a utilizării exterior orientate decât identificarea interioară a făptașilor”*; interzicerea discriminării nu a fost încălcată, deoarece Codul Penal *„interzice la modul general utilizarea simbolurilor dictatoriale.”*

39. O parte substanțială a hotărârii se axează pe libertatea exprimării. Accentuând că libertatea exprimării este un „drept-mamă” al așa-numitului drept fundamental la comunicare, Curtea Constituțională a statuat că acest drept ar putea fi limitat doar atunci când aceasta este imperios necesar și atunci când restricția este conformă cu cerința proporționalității. O astfel de restricție ar putea fi justificată dacă o anumită conduită *„pune în pericol ordinea publică prin provocarea unei atingeri demnității comunităților angajate să respecte valorile democratice”*. Curtea a reiterat faptul că, în lumina standardelor internaționale, statele se bucură de o marjă de apreciere la limitarea libertății de exprimare și că odată cu exercitarea acesteia ele ar trebui să ia în considerare valorile constituționale și experiența istorică.

40. Aplicând aceste standarde față de prevederea Codului Penal, Curtea a conchis că nu a avut loc încălcarea dreptului la libera exprimare. Restricția impusă exercitării acestei libertăți are o bază legală clară, cu un conținut *„determinat destul de bine pentru a permite cetățenilor să-și conformeze conduita la cadrul legal”*. Prevederea urmărește un scop legitim, de *„prevenire a actelor care ar pune în pericol ordinea publică și ar aduce atingere demnității comunității”*. Aceasta este *„imperios necesară”* și *„proporțională obiectivului de protejare”*. Respectarea proporționalității a fost asigurată prin faptul că doar trei tipuri active de conduită specifică au fost scoase în afara legii, iar prevederea

permite explicit utilizarea simbolurilor comuniste în scopuri educaționale, științifice, artistice sau de cercetare istorică.

41. Hotărârea nu a abordat în mod desfășurat natura simbolurilor comuniste. S-a examinat doar faptul 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. În 2008, Curtea Europeană pentru Drepturile Omului a pronunțat o hotărâre în legătură cu condamnarea unui cetățean ungar în temeiul articolului 269/B din Codul Penal pentru aplicarea pe haină a unui simbol comunist în timpul unui eveniment public. Autorul sesizării, vicepreședintele Partidului Muncitorilor, a pretins încălcarea articolului 10 privind libertatea exprimării al Convenției Europene pentru Drepturile Omului.

43. Guvernul Ungariei a invocat faptul că sesizarea este incompatibilă *ratione materiae* cu prevederile Convenției Europene pentru Drepturile Omului, în baza articolului 17 al Convenției, potrivit căruia „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 suprimarea drepturilor sau libertăților recunoscute de prezenta Convenție, sau de a aduce limitări acestor drepturi și libertăți, decât cele prevăzute de această Convenție”. Curtea a respins acest argument, afirmând că „nu poate conchide faptul că prin gestul său autorul sesizării avea intenția de a justifica sau propaga opresiunea totalitară” (paragr. 25) și că sesizarea ar constitui un abuz la dreptul la petiționare.

44. Deliberând asupra fondului cauzei, Curtea, în hotărârea sa, a confirmat că sancțiunea penală aplicată autorului sesizării constituie o ingerință în exercitarea libertății de exprimare. Această ingerință a fost impusă prin lege, urmărind scopurile legitime de prevenire a dezordinii și de protejare a drepturilor altor indivizi. Însă ea nu a fost determinată de o nevoie socială presantă și, ca atare, nu era necesară într-o societate democratică. În temeiul acestor argumente, Curtea a conchis că prin aplicarea sancțiunii penale a avut loc violarea articolului 10 al Convenției Europene.

45. În noiembrie 2011, CEDO 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.

46. La 19 februarie 2013, Curtea Constituțională a abrogat interdicția privind utilizarea simbolurilor regimurilor totalitare fasciste și comuniste.

○ Lituania

47. În iunie 2010, în Codul Penal lituanian a fost introdusă o prevedere (articolul 170²) privind sprijinirea publică, negarea, deprecierea semnificativă a crimelor internaționale, crimelor comise de Uniunea Sovietică ori de Germania nazistă împotriva Republicii Lituania sau a locuitorilor ei – prevedere care stipulează:

„1. Cel sau cea care sprijină în mod public crima de genocid sau alte crime împotriva umanității sau crime de război, stabilite de legile Republicii Lituania, actele Uniunii Europene, hotărâri definitive (irevocabile) ale instanțelor lituaniene sau ale celor internaționale, neagă sau diminuează semnificativ aceste crime, în cazul în care fapta a fost comisă într-o manieră amenințătoare, abuzivă sau insultătoare sau dacă a dus la tulburarea ordinii publice; de asemenea, dacă el sau ea sprijină în mod public agresiunea înfăptuită de către URSS sau Germania fascistă asupra Lituaniei, precum și crima de genocid sau alte crime împotriva umanității și crimele de război ale URSS sau ale Germaniei naziste pe teritoriul

Republicii Lituania sau împotriva locuitorilor Republicii Lituania ori sprijină infracțiunile grave și foarte grave comise în 1990-1991, le neagă sau le diminuează semnificativ, în cazul în care aceste fapte au fost comise într-o manieră amenințătoare, abuzivă sau insultătoare sau au dus la tulburarea ordinii publice, este pasibilă de amendă, restrângere a libertății sau de arestare și detenție de până la 2 ani.

2. Persoanele juridice, la fel, pot fi responsabilizate pentru o astfel de activitate”.

48. Din iunie 2008, articolul 188^{18a} al Codului Infracțiunilor Administrative („Demonstrarea și distribuirea simbolurilor naziste și comuniste”) interzice demonstrarea și distribuirea simbolurilor naziste și comuniste. Infractorii sunt pasibili de o amendă de 500-1.000 LTL (145-289 euro).

49. De asemenea, articolul 5 din Legea cu privire la întruniri stipulează că *„următoarele întruniri sunt interzise, dacă participanții: <...> afișează steagul ori stema Germaniei naziste, URSS sau cele ale RSS Lituaniei sau un steag, stemă sau uniformă, a cărei parte constitutivă este steagul ori stema Germaniei naziste, URSS sau cele ale RSS Lituaniei, imaginile liderilor Partidului Național Socialist German sau ale Partidului Comunist al URSS responsabili pentru represiunile populației lituaniei, simbolurile sau uniformele organizațiilor comuniste sau naziste ori steagurile și emblemele ce au la bază steagul sau stema Germaniei naziste, URSS sau ale RSS Lituaniei, svastica nazistă, simbolurile SS naziste, secera și ciocanul sovietic, steaua roșie sovietică cu cinci colțuri, intonează imnul național al Germaniei naziste, al URSS sau al RSS Lituaniei”.*

50. Aceste prevederi, potrivit informației deținute, constituie obiectul a două recursuri în fața autorităților judiciare; ambele cazuri în prezent se află în proces de examinare.

51. În vara anului 2012, un automobil belarus cu simbolul secerii și ciocanului aplicat pe capotă a fost oprit să intre pe teritoriul lituanian, în corespundere cu cadrul legal. În octombrie 2012, Lituania a presat Comisia Europeană să înlăture un poster care reproducea o seceră și un ciocan de pe un afiș al concursului cu genericul ”Europa pentru toți”, montat în incinta sediului său din Bruxelles. Reprezentantul Lituaniei în UE, Leonid Donskis, a numit seceră și ciocanul „un simbol modern /.../ legat de ideologia bazată pe violență /și/ care simbolizează durerea Europei Centrale și de Est.”

○ Polonia: articolul 256 al Codului Penal (2011)

52. Articolul 11 din Constituția Poloniei statuează următoarele: *„Republica Polonă asigură libertatea constituirii și funcționării partidelor politice. Partidele politice se întemeiază pe principii benevole și al egalității cetățenilor polonezi, iar scopul lor este de a influența formularea politicii statului pe căi democratice”.* Articolul 13 din Constituție, însă, prevede următoarele: *„Partidele politice și alte organizații, programul cărora se bazează pe totalitarism și metode de activitate naziste, fasciste sau comuniste, precum și cele, ale căror programe sau activități consimt la ura rasială sau națională, aplicarea violenței în scopul obținerii puterii ori influențării politicii de stat, sau prevăd un caracter secret pentru structura lor proprie sau a membrilor săi sunt interzise.”*

53. În corespundere cu articolul 188 § 4 al Constituției, Tribunalul Constituțional se pronunță asupra constituționalității scopurilor și activităților unui anumit partid politic. Constituția poloneză nu conține prevederi pertinente privind interdicția utilizării simbolurilor totalitare. Întrucât este clar stipulat că interzicerea se bazează pe scopurile și activitățile partidului, adică pe însăși esența eforturilor sale, este exclus ca interzicerea să fie relaționată doar de prezentarea exterioară a partidului sub forma simbolurilor.

54. Legea cu privire la partidele politice din 27 iunie 1997 prevede două tipuri de mecanisme de control al partidelor politice în contextul restricțiilor constituționale (menționate mai sus) ale obiectivelor și activităților lor: a) controlul preventiv, care are loc în momentul când un partid se înregistrează și b) controlul represiv. Instanțele de judecată înregistrează partidele politice. Art. 14.1 prevede că în eventualitatea existenței unor dubii privind constituționalitatea scopurilor și activităților partidului corespunzător celor din statutul său (...) sau din program, instanța care înregistrează sistează procedura de înregistrare (art. 12) și adresează o petiție Tribunalului Constituțional pentru ca acesta

să se pronunțe asupra constituționalității partidului (art.14.3). În cazul în care Tribunalul Constituțional declară neconstituționale scopurile partidului, instanța refuză înregistrarea partidului. Art. 44 se referă la controlul represiv, care este aplicabil doar partidelor înregistrate. În cazul în care Tribunalul Constituțional (conform art.188.4) decide că scopurile și activitățile partidului nu corespund Constituției, instanța care l-a înregistrat procedează imediat la radierea sa din registru.

55. Articolul 286 al Codului Penal din 1997 prevede: *„Oricine promovează în mod public un sistem de stat fascist sau unul totalitar ori incită la ură bazată pe diferențe naționale, etnice, rasiale sau religioase ori lipsă de religiozitate este pasibil de pedeapsă.”* În 2009, la articolul 286 au fost adăugate §§ 2 – 4. Acum articolul prevede următoarele:

„1.Oricine promovează în mod public un sistem de stat fascist sau unul totalitar ori incită la ură bazată pe diferențe naționale, etnice, rasiale sau religioase ori lipsă de religiozitate este pasibil de pedeapsă.

2. Toți cei care produc, înregistrează sau importă, procură, stochează, posedă, prezintă, transportă sau trimit – în scopul diseminării – materiale tipărite, înregistrări sau alte obiecte, ce cuprind cele specificate în § 1 sau suporturi ale simbolurilor fasciste, comuniste sau altele de tip totalitar, urmează a fi supuși sancțiunii.

3. Făptașul acțiunii interzise de § 2 nu comite o infracțiune, dacă acțiunea respectivă se încadrează într-o activitate artistică, instructivă, de colecționare sau academică.

4. În cazul condamnării infracțiunii prevăzute în § 2, instanța va ordona confiscarea obiectelor vizate în § 2, chiar dacă ele nu constituie proprietatea făptașului.”

56. Un grup de deputați din Alianța Democratică de Stânga (SDL) au atacat constituționalitatea acestor amendamente la Curtea Constituțională, considerându-le disproporționate și afirmând că acestea limitează libertatea de exprimare și dezbateră publică în urma măsurilor arbitrare întreprinse de stat. În opinia lor, amendamentele respective contravin articolului 10 al Convenției Europene.

57. Potrivit hotărârii adoptate de Tribunalul Constituțional (nr.K 11/10 din 19 iulie 2011), prevederea „sau servesc ca suporturi ale simbolicii fasciste, comuniste sau altui tip de totalitarism” din Codul Penal este incompatibilă cu articolul 42 § 1 (principiul *nullum crimen sine lege*) în corelație cu articolul 54 § 1 (libertatea exprimării) din Constituția Poloniei. Dar Tribunalul a decis că art. 256 § 2 din Codul Penal privind incriminarea penală a celor care produc, înregistrează, importă, procură, stochează, posedă, prezintă, transportă sau trimit în scopul diseminării materiale tipărite, înregistrări sau alte obiecte conținând substanța enunțată în art. 256 § 1 din Codul Penal este în corespundere cu articolul 42 § 1 în corelație cu articolul 54 § 1 și articolul 2 din Constituție. În fundamentarea hotărârii sale, Tribunalul a făcut referire la soluțiile în vigoare adoptate de alte state, îndeosebi la cele din Ungaria, și la hotărârea CEDO în cazul Vajnai împotriva Ungariei.

58. Tribunalul Constituțional a conchis următoarele: *„Reglementările și hotărârile instanțelor din statele europene, îndeosebi ale celor din Germania și Ungaria, permit afirmarea faptului că incriminarea penală a pregătirii, distribuirii sau publicării materialelor ce promovează un regim totalitar sau incitarea la ură în baza naționalității, religiei, originii sau rasei este justificată în cazul în care definirea legală și penală este suficient de precisă, astfel încât să nu constituie o ingerință neîntemeiată în exercitarea dreptului la libera exprimare și să nu permită o interpretare extensivă. Libertatea exprimării este o valoare care se bucură de o protecție specială. Ingerința în exercitarea acestui drept prin reglementări penale necesită precizie și precauție din partea legiuitorilor, precum și a instanțelor de drept.”* (...) *„Cu privire la similitudinea sistemelor juridice ale Ungariei și Poloniei, Tribunalul a luat în considerare efectele hotărârii CEDO în cazul Vajnai împotriva Ungariei, pentru o evaluare a normelor poloneze. Aceasta era aplicabilă în mod specific pentru chestiunea referitoare la art. 256 § 2 de a nu incrimina penal conduita legată de simboluri, care poate fi ambivalentă după natura sa, și referitor la întrebarea dacă acea normă nu încalcă libertatea exprimării prin imprecizia sa.”* Tribunalul a reiterat poziția sa anterioară, potrivit căreia *„utilizarea unei fraze definite insuficient cere garanții procedurale particulare care să asigure transparența și mijloacele necesare pentru instituția de evaluare, ca să aprecieze substanța concretă a unei fraze imprecise.”*

59. Făcând referire la hotărârea CEDO în cazul Vajnai împotriva Ungariei, Tribunalul a statuat că utilizarea obiectelor a căror semnificație ar putea fi ambiguă nu poate fi pasibilă de răspundere penală.

B. Interzicerea simbolurilor totalitare sau neconstituționale și a propagandei aferente

60. În anumite țări, utilizarea simbolurilor totalitare sau neconstituționale sau corelarea cu propagarea lor este interzisă, fără specificări privind extinderea prevederii asupra simbolurilor și ideologiei comuniste. Acesta este cazul Albaniei,¹⁶ Republicii Cehe,¹⁷ Germaniei,¹⁸ Italiei¹⁹ și Slovaciei.²⁰

¹⁶Codul Penal, art. 225, Distribuirea scrierilor neconstituționale: 1) Distribuirea scrierilor sau utilizarea simbolurilor aparținând unui partid neconstituțional, organizației sau asociației ori uneia din cele interzise anterior în aceleași temeuri se pedepsește cu amendă sau cu detenție de până la trei ani. 2) Distribuirea sau introducerea materialelor, scrierilor sau simbolurilor în Republica Albaneză de peste hotare, cu intenția de a răsturna ordinea constituțională sau de a afecta integritatea teritorială a țării, se pedepsește cu o amendă sau cu detenție de până la trei ani.

¹⁷ § 260 al Codului Penal din 1961: Sprijinirea și promovarea mișcărilor ce vizează suprimarea drepturilor și libertăților cetățenilor. (1) Persoana care sprijină și promovează mișcările ce vizează suprimarea drepturilor și libertăților cetățenilor sau care promovează ura națională, rasială, de clasă sau religioasă, urmează a fi condamnată la detenție pe un termen de la unu la cinci ani. (2) Infractorii vor fi condamnați la privațiune de libertate pe un termen de la trei la opt ani, dacă: (a) săvârșesc o faptă de la subpunctul (1) prin utilizarea presei (scrise), difuzarea filmelor, emisiunilor radiofonice sau televizate ori a altor mijloace efective similare; sau (b) săvârșesc o astfel de faptă ca membri ai unui grup organizat; sau (c) săvârșesc fapta în timpul stării excepționale decretate în țară. § 403 al Codului Penal din 2009: Sec. 403 – Fondarea, sprijinul sau promovarea unei mișcări vizând suprimarea drepturilor și libertăților umane. (1) Persoana care fondează, sprijină sau promovează vreo mișcare vizând incontestabil suprimarea drepturilor și libertăților umane sau care incită la ură bazată pe rasă, etnie, religie sau clasă, precum și la ură împotriva altui grup de persoane, este pasibil de privațiune de libertate pentru un termen de la unu la cinci ani. (2) Infractorii sunt pasibili de detenție pentru un termen de trei la opt ani, a) dacă săvârșesc fapta potrivit celor specificate în Sec. 403-1 prin răspândirea presei (scrise), difuzarea filmelor, emisiunilor radiofonice sau televizate, utilizarea rețelelor de calculatoare accesibile public sau prin oricare alt mod vizual, b) dacă săvârșesc o astfel de faptă în timpul stării excepționale decretate în țară sau pe timp de război. (3) Pregătirea [faptei potrivit celor specificate în Sec. 403-1] este pasibilă de pedeapsă.

¹⁸Codul Penal, § 86 Răspândirea mijloacelor de propagandă a organizațiilor neconstituționale: (1) Oricine răspândește în țară sau produce, stochează, importă sau exportă ori face accesibile publicului prin purtătoare de date media pentru răspândire în țară sau peste hotare, mijloace de propagandă: 1. ale unui partid declarat neconstituțional de Curtea Federală Constituțională ori ale unui partid sau organizații care nu mai are drept de apel și a fost determinată ca fiind o organizație substitutivă a unui astfel de partid; [...] 4. Mijloace de propagandă, conținutul cărora vizează promovarea scopurilor unei foste organizații național socialiste, urmează a fi pedepsit cu detenție pe un termen ce nu depășește trei ani sau cu amendă. [...] (3) Subparagraful (1) devine inaplicabil dacă mijloacele de propagandă sau fapta săvârșită servesc promovării informării civice, promovării artei sau științei, cercetării sau predării, raportării privind evenimentele istorice curente sau în scopuri asemănătoare. [...] § 86a StGB [Codul Penal German – nota trad.] Utilizarea simbolurilor organizațiilor neconstituționale: (1) Oricine: 1. distribuie în țară sau folosește public, în cadrul unei întruniri sau în scrieri (§ 11 subparagraful (3)) răspândite de el, simboluri ale unui partid sau organizații indicate în § 86 subparagraful (1), p. 1,2 și 4; sau 2. produce, stochează, importă sau exportă obiecte pe care sunt reprezentate sau conțin astfel de simboluri pentru distribuie sau uz în țară ori peste hotare, în maniera indicată în punctul 1, urmează a fi pedepsit cu închisoare până la trei ani sau amendat. (2) Simbolurile, în sensul celor specificate în subparagraful (1), vor fi steaguri, insigne, uniforme, slogane și forme de salut. Simbolurile care sunt într-atât de asemănătoare încât să fie eronat percepute ca fiind cele enumerate în poziția 1 urmează a fi considerate echivalente lor. [...]

¹⁹Legea din 13 octombrie 1975, nr. 654, articolul 3: Orice organizație, asociație, mișcare sau grup ce urmărește incitarea la discriminare sau violență în baza rasei, naționalității sau religiei urmează a fi interzisă. Legea din 26 iunie 1993, nr. 205, articolul 2.1: Oricine expune sau exprimă, în cadrul întrunirilor publice, embleme sau simboluri caracteristice sau obișnuite pentru organizații, asociații, mișcări sau grupuri specificate în articolul 3 al Legii 654/1975 urmează a fi pedepsit cu privațiune de libertate pentru un termen de până la trei ani sau cu amendă în valoare între 200.000 și 300.000 lire (100 – 150 euro).

²⁰Codul Penal, paragraful 422: (1) Orice persoană care demonstrează public, îndeosebi prin folosirea steagurilor, emblemelor, uniformelor, sloganurilor, simpatiile sale pentru mișcări ce conduc la suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale este pasibilă de privațiune de libertate de la șase luni la trei ani.

61. În Republica Cehă, unde sprijinirea sau promovarea „mișcărilor ce au ca scop suprimarea drepturilor și libertăților cetățenilor” este stabilită ca infracțiune penală (nota de subsol 14), a devenit necesară interpretarea acestor mișcări, deoarece Codul Penal nu le specifică. În decembrie 2011, la poliție a fost prezentat un raport privind o infracțiune legată de un mozaic combinat dintr-o stea roșie și secera și ciocanul, gravate pe fațada unei case din centrul unui orașel ceh, Semily. Mozaicul, cu originalul creat în anii '70, a fost descoperit atunci când un afiș publicitar instalat ilegal pe o casă a fost înlăturat. În raport se afirma că expunerea publică a acestui simbol încalca § 260 al Codului Penal.

62. În februarie 2012, poliția a emis o dispoziție de neîncepere a cauzei. În notificare s-a invocat faptul că în Republica Cehă nu există o listă a simbolurilor care ar fi fost automat interzise. Simbolul contestat urmează să fie apreciat în fiecare caz concret. Cu privire la mozaic, poliția a afirmat că, deși ambele simboluri – secera și ciocanul, precum și steaua roșie, prin prisma istorică a Cehiei, sunt tradițional legate de comunism, ele au o semnificație mai largă, secera și ciocanul în general exprimând legătura între agricultori și muncitori în lupta lor împotriva opresiunii; iar steaua roșie este un simbol tradițional al libertății, folosit și în afara cercurilor comuniste. Ulterior poliția a susținut că descoperirea mozaicului nu a avut ca scop promovarea comunismului. Mai mult, o astfel de promovare nu ar cădea neapărat sub incidența § 260 al Codului Penal, deoarece „comunismul ca atare nu întotdeauna vizează scopuri nelegitime.” Utilizarea simbolurilor comuniste este clasificată ca o crimă în cazul în care are legătură cu „o ramură a comunismului care urmărește preluarea puterii prin violență, vizează [...] abolirea libertății alegerilor și propagă dictatura proletariatului și rolul conducător al partidului /comunist/.” După părerea poliției cehe, în cazul mozaicului din Semily, această condiție nu a fost satisfăcută.

C. Interzicerea simbolurilor și a propagandei naziste

63. Finalmente, unele țări, precum Austria, Belarus, Brazilia, Franța și Federația Rusă, au scos în afara legii simbolurile și propaganda nazismului.

VI. Analiza Legii nr.192

A. Ingerințe

64. Legea nr. 192 interzice utilizarea simbolurilor regimului comunist totalitar, precum și propaganda ideologiilor totalitare. Persoanele fizice și juridice care încalcă această interdicție sunt pasibile de amendă. Partidele politice care sunt sancționate pentru încălcări repetate ale interdicției pot fi dizolvate. Sancționarea persoanelor fizice sau a partidelor politice pentru utilizarea simbolurilor politice ale regimului comunist totalitar și propagarea ideologiilor totalitare (prin amendare/dizolvare), fără îndoială, constituie o ingerință în exercitarea dreptului la libera exprimare și a libertății asocierii.

65. Suplimentar, potrivit Legii nr.192, candidații Partidului Comunistilor din Republica Moldova sunt împiedicați să participe la alegeri dacă utilizează simbolul lor de partid, înregistrat legal. Comisia de la Veneția a subliniat anterior faptul că „partidele politice există în scopul câștigării puterii politice prin alegeri libere și corecte”²¹, precum și faptul că „o funcție majoră a partidelor politice este prezentarea candidaților pentru alegeri în efortul de a câștiga și exercita autoritatea politică.”²² Este indiscutabil faptul că simbolurile partidelor, ca și denumirea, contribuie la informarea adecvată a

²¹Raport privind alegerile și partidele politice, CDL-AD(2006)025

²²OSCE-ODIHR – Comisia de la Veneția, *Instrucțiuni privind regulamentele de partid*, paragraful 126.

electoratului pentru a-și exercita libera alegere; votanții identifică candidații și prin denumirea și prin simbolul partidului. După părerea Comisiei de la Veneția și a OSCE/ODIHR, imposibilitatea Partidului Comuniștilor și a candidaților săi de a participa la alegeri cu simbolul înregistrat și recunoscut public echivalează cu ingerința în libertatea asocierii (și în dreptul lor la alegeri libere și corecte, potrivit articolului 3 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană).

66. În acord cu jurisprudența stabilită de CEDO, pentru ca o ingerință în exercițiul dreptului la exprimare și dreptului la asociere să fie legitimă, sunt necesare următoarele: a) să fie prevăzută de lege; b) să urmărească un scop legitim și c) să fie necesară într-o societate democratică. Statul este responsabil de stabilirea dovezilor cu privire la întrunirea acestor cerințe.

67. Ar putea fi invocat faptul că nu are loc nicio ingerință, deoarece practicile interzise de Legea nr.192 nu beneficiază de protecția Convenției Europene și a altor instrumente internaționale primordiale. Articolul 17 al Convenției prevede că „nimic /.../ nu poate fi interpretat 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 suprimarea drepturilor sau libertăților recunoscute de prezenta Convenție, sau de a aduce limitări acestor drepturi și libertăți, decât cele prevăzute de această Convenție.”

68. Urmează a fi notat faptul că CEDO a aplicat articolul 17 în cazuri rare și întotdeauna cu privire la anumite manifestări ale libertății și la anumite organizații (a se vedea cazul Vajnai împotriva Ungariei, §§24-26). Mai mult, se observă o tendință de diminuare în aplicarea articolului 17. Finalmente, articolul 3 alin. (4)¹ al Legii privind libertatea de exprimare stipulează în mod expres că restricțiile asupra libertății de exprimare prevăzute de Legea nr.192 sunt impuse în cadrul limitelor prevăzute de articolul 3 alin. (3) al Legii privind libertatea exprimării, care reflectă articolul 10 alin.2 al Convenției. Este practic imposibil ca o măsură să cadă sub incidența articolului 10 alin.2 al Convenției și în același timp să fie exclus de sub protecția articolului 17 al Convenției. Respectiv, în opinia Comisiei de la Veneția și a OSCE/ODIHR, articolul 17 este inaplicabil în cazul vizat.

B. „Prevăzut de lege”

69. Ingerința în exercițiul libertății de exprimare și asociere trebuie să fie prevăzută de lege. În jurisprudența CEDO, expresiile „prevăzut de lege” și „în acord cu legea” din articolul 8 și 11 impun nu doar ca măsura contestată să aibă un temei în legislația națională, dar și să conțină o referință la calitatea legii vizate. Legea urmează a fi în mod adecvat accesibilă și previzibilă, ceea ce înseamnă că trebuie să fie formulată cu suficientă precizie pentru a permite individului – dacă e necesar, cu o consultație relevantă – să reglementeze conduita sa (a se vedea, printre altele, cazul Sunday Times împotriva Marii Britanii (nr.1), 26 aprilie 1979, § 49, seria A, nr.30). Experiența indică, însă, faptul că este imposibilă atingerea unei precizii absolute în formularea prevederilor legale. Dacă legea sancționează penal o anumită conduită, lipsa unei specificări ar putea implica violarea principiului *nullum crimen sine lege*, conform articolului 7 al Convenției.

70. Legea nr. 192, fără îndoială, este o „lege” în sensul formal al articolelor 10 alin.2 și 11 alin.2 ale Convenției. Rămâne a se stabili dacă legea întrunește condițiile accesibilității și previzibilității, astfel încât să corespundă cerințelor de calitate inerente conceptului de „lege”.

a. „Simbolurile regimului comunist totalitar”

71. Legea nr. 192 interzice utilizarea simbolurilor regimului comunist totalitar. Curtea Constituțională a Poloniei a statuat că referința la „suporturi ale simbolurilor fasciste, comuniste sau altele de tip totalitar” nu a fost suficient specificată și a cauzat multiple interpretări (cazul anulului 2011).

Referința la „o svastică, o insignă SS, o cruce cu săgeți, un simbol al secerii și ciocanului sau o stea roșie ori un simbol care să reprezinte oricare din ele” din Codul Penal al Ungariei, dimpotrivă, a fost recunoscută complet compatibilă cu principiul reglementării specifice atât de Curtea Constituțională a Ungariei, cât și de CEDO.

72. Legea nr. 192 statuează explicit că simbolurile regimului comunist totalitar, utilizarea și promovarea cărora este interzisă, cuprind „secera și ciocanul și orice suport cu aceste simboluri.” Formularea sugerează că lista simbolurilor interzise este enumerativă, fiind excluse din aria de aplicare orice alte simboluri ce ar avea oficial legătură cu comunismul, precum steaua roșie. Mai mult, faptul că simbolul este ținta, din cauza asocierii sale cu comunismul, se presupune că unica formă interzisă de lege este cea care oficial are legătură cu regimurile comuniste, cu secera și ciocanul suprapuse.

73. Până aici, în ce privește referința la sintagma „simbolurilor comuniste totalitare”, Legea nr. 192 nu este ambiguă și, deci, e compatibilă cu principiul reglementării specifice, după părerea Comisiei de la Veneția și a OSCE/ODIHR.

b. „Promovarea ideologiilor totalitare”

74. Referința la „promovarea ideologiilor totalitare” este mai problematică. Legea nr. 192 nu specifică care ideologii sunt considerate „totalitare”. Întrucât legea a fost adoptată ca un element al unui șir de măsuri anticomuniste, putem presupune că legiuitorul s-a referit la ideologia comunistă. Totuși, pluralul cuvântului („ideologiilor”) utilizat în text sugerează că ideologia comunistă nu este singura cuprinsă de această formulare. Care alte ideologii, dacă există vreuna, cad sub incidența prevederilor legii, rămâne neclar.

75. Mai mult, legislația nu specifică ce idei, concepte și principii sunt incluse în ideologiile totalitare care nu ar trebui promovate. Ideologiile, definite ca „sisteme de idei și idealuri, îndeosebi cele ce formează baza teoriei economice sau politice și a politicilor” (Dicționarul Oxford), tind să fie complexe și extensive, cuprinzând o serie de alte idei interpușe. Ele ar putea avea multe ramuri și curente, deosebindu-se substanțial una de alta. Ideologiile ar putea să se suprapună, împărțindu-și anumite idei și principii. Chiar dacă cercetătorii politici și filosofi cel mai probabil nu s-ar pune de acord privind conținutul exact al diverselor teorii. Așteptarea ca un cetățean obișnuit să înțeleagă mai bine lucrurile în acest domeniu ar însemna ridicarea ștachetei la un nivel ireal de înalt.

76. Comisia de la Veneția notează că Curtea Constituțională a Poloniei a constatat faptul că expresia „simboluri fasciste sau comuniste” nu a fost suficient de precisă, astfel încât oamenii să înțeleagă care simboluri sunt interzise (cazul anului 2011). Curtea Constituțională a Cehiei a declarat că incriminarea penală a sprijinirii sau promovării „fascismului și comunismului”, fără definirea acestor termeni, echivalează cu violarea principiului reglementării specifice (cazul anului 1992). Termenul „ideologiile comuniste” e la fel de vag ca și sintagmele infinit de largi „simboluri comuniste sau fasciste” ori „fascism și comunism”, poate chiar mai vag.

77. Suplimentar la aceasta, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR notează că în Moldova partidele politice ar putea fi declarate neconstituționale dacă „prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept (...)”, potrivit articolului 41 din Constituție, și sunt interzise în temeiul articolului 3 din Legea cu privire la partidele politice, dacă prin statutul și programul lor redau „idei contrare prevederilor Constituției moldovenești”. Dacă „promovarea ideologiilor totalitare” nu intră în sfera de aplicare a articolului 3 din Legea cu privire la

partidele politice, astfel încât să necesite o reglementare suplimentară potrivit Legii nr. 192, atunci sensul celor interzise prin „ideologii totalitare” devine și mai neclar.

78. Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR respectiv consideră că, din perspectiva europeană și atâtă timp cât nu există o definiție clară și ușor accesibilă în alte prevederi ale legislației Moldovei sau în jurisprudența națională consecventă, în măsura în care se referă la sintagma „ideologiilor totalitare”, Legea nr. 192 nu este conformă cu reglementarea specificativă cerută de prevederile articolelor 10 și 11 ale Convenției Europene. În concluzie, interzicerea promovării „ideologiilor totalitare” nu este în conformitate cu standardele europene, fără ca să fie pusă în discuție evaluarea necesității ei într-o societate democratică.

C. Urmărirea unui scop legitim

79. Libertatea exprimării și libertatea asocierii pot fi restricționate dacă se urmăresc scopurile legitime statuate în articolele 10 alin.2 și 11 alin.2 ale Convenției (și analogic, în articolele 19 alin.3 și 22 alin.2 ale Pactului internațional privind drepturile civile și politice).

80. În corespundere cu practica de elaborare a *amicus curiae*, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR nu au discutat legea cu legiuitorul din Moldova și, respectiv, nu au fost informați detaliat despre scopurile specifice ale legiuitorului. Având în vedere adoptarea ei, am putea totuși să presupunem că această lege urmărește, în primul rând, dintr-o perspectivă retroactivă, să vindece durerea trecutului prin scoaterea în afara legii a utilizării simbolurilor și propagării ideilor asociate fostului regim responsabil pentru crime grave.²³ Interdicția în acest sens urmărește scopul protejării demnității victimelor, ajutând populația să treacă peste traumele trecutului, și să contribuie la reconciliere.

81. În același timp, interdicția utilizării unor astfel de simboluri și propaganda unor astfel de ideologii ar putea să urmărească de asemenea protejarea sistemului democratic, a drepturilor omului și libertăților fundamentale. În acest caz, la fel cum CEDO a constatat referitor la dizolvarea partidelor politice,²⁴ interdicția urmărește prevenirea ofensării prin mișcările extremiste a altor cetățeni și realizării planurilor și obiectivelor acestora.²⁵

82. După părerea Comisiei de la Veneția și a OSCE/ODIHR, în cazul interdicției în Moldova a simbolurilor regimului comunist ar putea fi un aspect diferit de cel în multe alte state post-comuniste. Spre deosebire de Ungaria și Polonia, Moldova a fost nu doar o parte a sferei sovietice de influență, în sensul larg al acestui termen, ci o parte componentă a federației denumite Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste. În structura de stat, „secera și ciocanul” erau emblema oficială a statului (art. 143 din Constituția URSS din 1936), care a făcut uz de metode nedemocratice și dictatoriale, inclusiv, ignorarea libertății de exprimare și a pluralismului politic. Respectiv, în cazul Moldovei invocarea acestui simbol de către partidele politice ar putea fi văzută nu doar ca o tehnică emotivă, ci și ca o referință la un document legal concret (Constituția sovietică), care a funcționat pe teritoriul actual al Moldovei, precum și la metodele pe care le reprezenta.

²³Această perspectivă a fost invocată de Ungaria în cazul Vajnai, prin care guvernul a făcut referire la „sentimente agitate, frică sau indignare /.../ și uneori chiar violarea drepturilor celor decedați” (par. 33), ce ar putea fi provocate prin afișarea simbolurilor fostului regim comunist.

²⁴Herri Batasauna și Batasauna împotriva Spaniei, 30 iunie 2009, par. 63-64; Partidul Comunist Unit împotriva Turciei, par. 41.

²⁵Aceasta e perspectiva adoptată de Curtea Constituțională a Cehoslovaciei în cazul din 1992 și de Poliția Cehiei în cazul Mozaic Semily din 2012.

83. În lumina celor menționate, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR consideră că legea poate fi apreciată ca servind unui scop legitim de prevenire a dezordinii, de protejare a siguranței publice și de ocrotire a drepturilor și libertăților altor persoane.

D. Necesitatea într-o societate democratică

84. Restricțiile impuse libertății de exprimare și libertății de asociere trebuie să răspundă unei nevoi sociale presante și să fie proporționale acesteia. La adoptarea lor, statele urmează să beneficieze de o marjă de apreciere, care le-ar permite să țină cont de valorile lor democratice și experiența istorică. Această discreție reflectă faptul că statele sunt cel mai bine plasate pentru a evalua situația de pe teritoriul lor și de a decide cu privire la măsurile pe care urmează să le adopte. În același timp, statele trebuie să ia în considerare importanța dreptului protejat și a accentelor speciale puse pe libertatea discursului politic și a asocierii partidelor politice. Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR subliniază faptul că, potrivit standardelor internaționale, libertatea exprimării se extinde și asupra informației sau ideilor care pot fi interpretate ca ofensatoare, șocante și deranjante.

85. După cum a subliniat CEDO în cazul Vajnai, limitările libertății de exprimare legate de discursul politic sunt „justificate doar în măsura în care există o nevoie socială clară, presantă și specifică. Prin urmare, aplicarea oricăror restricții trebuie realizată cu cea mai mare grijă, îndeosebi atunci când cazul implică simboluri care au semnificații multiple” (par. 51). La fel, în cazul Partidului pentru Democrație și Libertate (OZDEP), CEDO a declarat că „ținând seama de rolul esențial pe care îl au partidele politice în funcționarea adecvată a democrației, excepțiile prevăzute de articolul 11, în cazurile în care sunt vizate partidele politice, urmează a fi interpretate cu strictețe; doar temeiurile convingătoare, cu caracter de constrângere pot justifica restricțiile impuse libertății de asociere a partidelor” (par. 44).

86. Legea nr.192 interzice utilizarea simbolurilor comuniste și propaganda ideologiilor totalitare prin trei canale: a) Legea privind partidele politice; b) Legea privind libertatea de exprimare și c) Codul contravențional. Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR vor examina dacă au fost asigurate stipulările convenite pentru a lua în considerare proporționalitatea interdicției în fiecare din aceste texte legislative.

a. Limitări impuse partidelor politice

87. Noul alineat (5) al articolului 4 din Legea privind partidele politice interzice „utilizarea de către partidele politice a simbolurilor regimului comunist totalitar (secera și ciocanul și orice suport cu aceste simboluri), precum și promovarea ideologiilor totalitare,” fără a introduce anumite calificări în vederea aplicării acestor restricții. Astfel, interdicția este absolută și nu este limitată la cazurile de pericol clar și actual pentru o societate democratică, securitatea națională și prevenirea dezordinii constituționale. Cu toate acestea, nu sunt stabilite criterii pentru această interdicție de către instanțe și autorități publice.

88. Această interdicție totală afectează nu doar manifestările ocazionale ale libertății de exprimare, dar și organizarea stabilă a Partidului Comuniștilor din Moldova, care are ca simbol al său secera și ciocanul, înregistrat și recunoscut public. Aceasta are loc prin două modalități: în primul rând, potrivit articolului 22 alineatul (1) lit. e) din Legea privind partidele politice, sancționarea contravențională repetată privind încălcarea prevederilor prezentei legi duce la încetarea activității partidului. Aceasta înseamnă că pentru un partid politic încălcarea repetată a interdicției utilizării simbolurilor comuniste determină sancționarea cea mai radical posibilă – încetarea existenței partidului. Mai mult, încetarea este automată, fără drept de recurs. Astfel, este suficientă doar afișarea

de două ori a secerii și ciocanului, urmată de aplicarea amenzilor, pentru a-i fi stopată activitatea. În al doilea rând, candidații Partidului Comuniștilor din Moldova nu pot participa la alegeri cu simbolul de partid, ceea ce afectează șansele partidului ca votanții potențiali să poată identifica în mod corespunzător candidații săi.

89. Este un fapt bine stabilit în jurisprudența CEDO că astfel de măsuri drastice, precum dizolvarea unui partid întreg, pot fi luate doar în cazuri de infraționalitate gravă.²⁶ De aceea natura și severitatea ingerinței este un factor de care urmează să se țină cont la evaluarea proporționalității.²⁷

90. CEDO a subliniat de asemenea faptul că un partid politic poate promova o schimbare în legea sau structura legală și constituțională a statului, cu două condiții: în primul rând, mijloacele folosite în acel scop trebuie să fie legale și democratice în orice privință; în al doilea rând, însăși schimbarea propusă trebuie să fie compatibilă cu principiile democratice fundamentale. Aici neapărat se impune gândul că un partid politic, ai cărui conducători incită la violență și care vin cu o politică care eșuează la capitolul respectării democrației sau care urmărește distrugerea democrației și desconsiderarea drepturilor și libertăților recunoscute într-o democrație, nu poate să pretindă la protecția garantată de Convenție împotriva penalităților impuse în acele temeuri.²⁸

91. Curtea a statuat ulterior că constituirea și programul unui partid politic nu pot servi drept criterii unice pentru determinarea obiectivelor și intențiilor sale. Conținutul programului trebuie să fie comparat cu acțiunile liderilor și membrilor și a pozițiilor pe care le susțin. Luată împreună, aceste acte și puncte de vedere pot fi relevante în procedurile de dizolvare a unui partid politic, dat fiind că, în ansamblu, ei își fac cunoscute scopurile și intențiile.²⁹

92. Comisia de la Veneția a subliniat în 1999 în Instrucțiunile sale privind interzicerea și dizolvarea partidelor politice și măsuri analogice: „Interzicerea sau dizolvarea partidelor politice, ca măsură cuprinzătoare, urmează a fi aplicată cu maximă reținere.” Încetarea este îndreptățită doar „în cazul partidelor care pledează pentru aplicarea violenței sau uz de violență ca mijloc politic de a răsturna ordinea constituțională democratică, prin aceasta subminând drepturile și libertățile garantate de Constituție.”

93. *Instrucțiunile privind reglementarea partidului politic* ale OSCE/ODIHR – Comisia de la Veneția de asemenea prevede că „posibilitatea de dizolvare sau interzicere a formării partidului politic urmează a fi aplicată cu atenție și doar în cazuri extreme. Partidele politice nu trebuie niciodată dizolvate pentru încălcări minore de conduită administrativă sau operațională. [...] La fel, un partid politic nu ar trebui să fie interzis sau dizolvat din cauză că ideile lui nu sunt favorabile, populare sau sunt ofensatoare. Dacă partidul vizat nu aplică violența și nu amenință pacea civică sau ordinea democratică constituțională a țării, atunci nu este îndreptățită nici interzicerea, nici dizolvarea”.³⁰

²⁶A se vedea Refah Partisi; Partidul Comunist Unit al Turciei și alții, citat mai sus, § 46; Partidul Socialist și alții împotriva Turciei, 25 mai 1998, § 50, Rapoartele 1998-III; și Partidul Libertății și Democrației (OZDEP) împotriva Turciei [GC], nr. 23885/94, § 45, Convenția Europeană 1999- VIII; Herri Batasuna împotriva Spaniei, § 78.

²⁷A se vedea, spre exemplu, Surek împotriva Turciei (nr. 1) [GC], n. 26682/95, § 64, Convenția Europeană 1999-IV, Herri Batasuna, § 78.

²⁸A se vedea, mutatis mutandis, Partidul Socialist și alții împotriva Turciei, precitat, §§ 46 și 47; Partidul Comuniștilor (Nepeceristi) și Ungureanu împotriva României, precitat, § 46; Yazar și alții împotriva Turciei, nr. 22723/93, 22724/93 și 22725/93, § 49, Convenția Europeană 2002-II; și Refah Partisi și alții, precitat, §98

²⁹A se vedea Partidul Comunist Unit al Turciei împotriva Turciei și altora, § 58, precitat, și Partidul Socialist și alții, § 48, precitat.

³⁰OSCE/ODIHR – Comisia de la Veneția, *Instrucțiuni privind reglementarea partidului politic*, par. 92.

94. În cazul Vajnai CEDO a arătat că orice interdicție privind utilizarea simbolurilor comuniste trebuie să ia în considerare pluralitatea semnificațiilor atribuite majorității simbolurilor. Ca „însemne sau imagini de identificare a unei idei, persoane sau eveniment cu scopul de stabilire a legăturii dintre însemn și ideile, persoanele sau evenimentele simbolizate în baza caracterelor lor comune” (Ungaria, p.18), simbolurile prin natura lor sunt susceptibile de diverse interpretări și asocieri.

95. În fostele țări comuniste din Europa Centrală și de Est, secera și ciocanul sunt în primul rând asociate cu regimurile comuniste anterioare din această regiune. Există un consens referitor la faptul că aceste regimuri au săvârșit masiv încălcări ale drepturilor omului. Respectiv, pe parcursul ultimelor două decenii, câteva țări din regiune au adoptat legi de condamnare a fostului regim și l-au declarat ilegal sau criminal. În Moldova, această condamnare a fost realizată prin Hotărârea nr. 191 privind examinarea istorică și politico-juridică a regimului comunist totalitar al Republicii Sovietice Socialiste Moldovenești, în iunie 2012. Deși fără putere normativă, hotărârea este importantă în aspectul evaluării politice și morale a fostului regim.

96. Evaluarea critică a regimurilor comuniste totalitare din Europa Centrală și de Est a fost de asemenea inclusă în Rezoluțiile 1096(1996) și 1481(2006) ale APCE și Rezoluția 213 a Parlamentului European. Aceleași instrumente accentuează nevoia distanțării clare de crimele trecutului și de asigurare a respectului pentru drepturile și demnitatea victimelor.

97. Însă secera și ciocanul sunt de asemenea legate de comunism, în sens general. Evaluarea acestei ideologii este mai puțin unanimă în Europa. În Rezoluția nr.1481(2006), APCE a confirmat faptul că „unele partide comuniste europene au contribuit la stabilirea democrației” (par. 4). În cazul mozaicului din Semily, poliția Cehiei susținea: „comunismul ca atare nu întotdeauna urmărește scopuri nelegitime” (p.2). În doar trei ani după căderea comunismului, în 1992, Curtea Constituțională a Cehoslovaciei a declarat că de fapt comunismul ca atare nu corespunde neapărat criteriilor unei mișcări ce urmărește scopul de suprimare a drepturilor și libertăților cetățenilor. Mai mult, partidele comuniste activează într-un cadru legal în multe țări din Europa și din afara Europei. Sunt puține țări, dacă există, în care comunismul *per se*, fără condiții suplimentare, ar fi în afara legii.

98. Practica curentă de utilizare a simbolului secerii și ciocanului în Europa, la fel, este grăitoare (a se vedea §§ 5-6).

99. Unii consideră că secera și ciocanul reprezintă în mod exclusiv guvernarea totalitară comunistă. În Lituania (a se vedea §§ 47-49), utilizarea secerii și ciocanului este interzisă. În schimb, în cazul mozaicului din Semily (2012), poliția din Cehia a interpretat secera și ciocanul ca un simbol legat nu doar de regimul comunist, ci și de comunism în sens mai larg.

100. CEDO, în cazul Vajnai, pune la îndoială legalitatea acestei interdicții, declarând secțiunea 269B a Codului Penal „inacceptabil de largă” (paragr. 56), dar nu s-a referit în mod specific la seceră și ciocan.

101. Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR subliniază că secera și ciocanul sunt folosite de câteva (dar nu de toate) partide înregistrate în Europa (Austria, Bosnia și Herțegovina, Germania, Italia, Norvegia, Portugalia, România, San Marino, Suedia).

102. Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR notează în continuare și atribuie o importanță deosebită faptului că secera și ciocanul au fost înregistrare de Partidul Comuniștilor din Moldova ca simbol al său la 27 aprilie 1994 și de atunci l-a utilizat în mod legal. Partidul Comuniștilor din Moldova

a participat cu acest simbol înregistrat la șase scrutine parlamentare (1998, 2001, 2005, 2009, 2009 și 2010), la alegerile prezidențiale (1996) și cinci scrutine locale (1995, 1999, 2003, 2007 și 2011); astfel, acest partid a participat la viața politică a Moldovei atât ca partid de guvernare, cât și în opoziție, fără intenția de a răsturna prin aplicarea violenței ordinea constituțională democratică.

103. Este confirmat faptul că o persoană fizică sau un partid care utilizează secera și ciocanul trebuie să știe că acest simbol a fost utilizat de către fostul regim comunist. Totuși, având în vedere absența indiciilor în programul partidului și în acțiunile sale concrete că ar fi aprobat crimele comise de acel regim și că ar fi îmbrățișat ideologia sa totalitară, utilizarea simbolului comunist nu poate propriu-zis să fie percepută ca sfidând statul de drept. Cu toate acestea, este de conceput faptul că un partid de stânga, bazat pe principii democratice, funcționând într-un sistem democratic, ar putea folosi un simbol comunist fără a pune la îndoială principiile democratice în corespundere cu care funcționează statul. În Moldova, în special, din cauza utilizării frecvente și indiscutabile a simbolului de către Partidul Comuniștilor din Moldova începând din 1994, legătura între simbol și ideologia comunistă totalitară urmează a fi considerată ca fiind mai îndepărtată.

104. Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR sunt de părerea că, dintr-o perspectivă europeană, afișarea secerii și ciocanului nu poate fi percepută astăzi în Moldova ca reprezentând exclusiv sprijinul pentru conducerea comunistă totalitară. Această concluzie este sprijinită și de faptul că însăși Legea nr. 192 adaugă la interdicția afișării secerii și ciocanului interdicția promovării ideologiilor totalitare: legiuitorul din Moldova a considerat că aceste două tipuri de conduită sunt distincte.

105. Referitor la existența unei „nevoi sociale presante” de interzicere în Moldova de azi a simbolurilor fostului regim comunist totalitar (admițând faptul că au existat câțiva factori ce nu au permis adoptarea unei astfel de interdicții în aproape 25 de ani după căderea regimului comunist), vizând scopul de vindecare a durerii trecutului, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR nu sunt în drept să evalueze dacă această nevoie mai este atât de acută și dacă e presantă; în ceea ce privește prevenirea dezordinii și asigurarea siguranței publice, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR notează că Moldova este membră a Consiliului Europei din iunie 1995 și a Convenției Europene pentru Drepturile Omului din septembrie 1997. Ele nu sunt în cunoștința vreunui pericol real și actual din partea unei instituții politice sau a unui partid care ar urmări restaurarea dictaturii comuniste. Invocarea unui pericol speculativ, ca măsură preventivă pentru protejarea democrației, nu poate fi văzută ca o „nevoie socială presantă.”

106. Chiar dacă ar fi să admitem faptul că există o nevoie socială presantă, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR subliniază că aceasta nu ar justifica impunerea unei interdicții absolute, la ea fiind adăugată și sancțiunea automată de încetare a activității partidului: în orice caz, trebuie să existe o relație de proporționalitate. Faptul urmării unui scop neconstituțional, ce duce la încetarea activității unui partid politic, trebuie să fie stabilit în fiecare caz în parte, printr-o decizie luată de un organ judiciar „într-o procedură ce oferă garanțiile unui proces convenit, unei deschideri și judecăți echitabile”, automatizarea fiind inacceptabilă.

107. De remarcat că Legea Moldovei cu privire la partidele politice prevede o procedură judiciară pentru încetarea activității partidului politic. Partidele politice care prin statutul și programul lor răspândesc idei contrare prevederilor Constituției Republicii Moldova sunt interzise în corespundere cu articolul 3 din Legea cu privire la partidele politice. Mai mult, potrivit articolului 21 din această lege, este posibilă limitarea activității unui partid politic printr-o hotărâre a Curții de Apel Chișinău „dacă prin acțiunile acestuia se aduc prejudicii grave pluralismului politic sau principiilor democratice fundamentale.” Iar dizolvarea partidului poate fi pronunțată de către Curtea de Apel Chișinău în baza articolului 22, în cazul în care partidul politic comite pe parcursul unui an aceleași acțiuni care anterior

fuseseră limitate potrivit articolului 21 sau dacă realizarea voinței politice a partidului are loc prin metode ilicite sau prin mijloace contrare ordinii publice.

108. Articolul 4 alineatul (5) raportat la articolul 22 alin. (1) al Legii privind partidele politice împiedică realizarea acestei proceduri, prin evitarea controlului judiciar și a cerinței proporționalității.

109. Aceasta implică excluderea participării candidaților de partid la scrutin cu simbolul lor oficial doar prin acțiunea prevederilor tehnice ale acestei legislații electorale.

110. În acest sens, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR au notat în *Instrucțiunile privind reglementarea partidelor politice* că "... în cazurile când cerințele de înregistrare sunt schimbate, aceste schimbări nu ar trebui să rezulte în revocarea statutului de înregistrare al partidului politic. Partidele înregistrate conform legislației anterioare trebuie să aibă posibilitatea să-și mențină statutul ca partide politice și să li se ofere oportunitatea rezonabilă de completare a documentelor lor de înregistrare".³¹ Potrivit articolului 18 al Legii cu privire la partidele politice, modificările legislației din domeniu includ și obligația partidului politic de a-și amenda și completa statutul „conform procedurii stabilite.” Dacă utilizarea secerii și ciocanului de către Partidul Comuniștilor din Moldova nu mai este acceptabilă, acestui partid trebuie să i se ofere oportunitatea rezonabilă să procedeze la modificările necesare, iar între timp candidaților partidului ar trebui să li se permită să participe la scrutine cu simbolul oficial.

111. În continuare, trebuie notat faptul că alineatul (5) din articolul 4 interzice utilizarea simbolurilor comuniste „de către partide.” În Instrucțiunile sale privind interzicerea sau dizolvarea partidelor politice Comisia de la Veneția a subliniat faptul că ar trebui să fie delimitată conduita individuală a membrilor unui partid politic de activitățile propriu-zise ale partidului, chiar dacă nu a reacționat la acele conduite.

112. În concluzie, dintr-o perspectivă europeană, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR sunt de părerea că interdicția totală stabilită de articolul 4 alineatul (5) și efectele acesteia conform articolului 22 alin. (1) lit. (e) din Legea cu privire la partidele politice contravin în mod clar standardelor internaționale (articolele 10 și 11 ale Convenției).

b. Limitarea libertății de exprimare

113. Articolul 32 alin.(3) din Constituția Republicii Moldova, reflectând articolul 10 § 3 al Convenției, enumeră manifestările în exercitarea dreptului la libertatea opiniei și exprimării, care sunt interzise prin lege și sancționate („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”, a se vedea § 5 de mai sus). Această prevedere cere reglementare legislativă în vederea identificării cazurilor în care limitarea constituțională poate fi aplicată atunci când există un pericol real. Limitele cerute sau posibile specificate în art.32 exclud expres posibilitatea restricționării libertății de exprimare atunci când exercițiul acesteia nu pune în pericol interesele și valorile protejate de Constituție.

114. Aplicarea limitărilor prevăzute de alin.(3) al articolului 3 din Legea cu privire la libertatea de exprimare este permisă potrivit alin. (4) „doar în cazul în care restrângerea este proporțională cu situația care a determinat-o, respectându-se echilibrul just dintre interesul protejat și libertatea de

³¹OSCE/ODIHR – Comisia de la Veneția, *Instrucțiuni privind reglementarea partidelor politice*, paragraful 68.

exprimare, precum și libertatea publicului de a fi informat.” Aceasta înseamnă că libera exprimare poate fi restricționată doar atunci când măsura este proporțională scopurilor urmărite în conformitate cu un echilibru just, spre exemplu, raportul dintre garantarea liberei exprimări și libertatea publicului de a fi informat. Autoritatea competentă (executivă sau judiciară) astfel dispune de o marjă de apreciere, încredințându-i-se sarcina instituirii unui echilibru, printr-un act administrativ sau judiciar, între interesele diferite ce pot fi afectate.

115. Noul articol 4¹ din Legea cu privire la libertatea de exprimare interzice „propagarea și/sau utilizarea în scopuri politice a simbolurilor regimului comunist totalitar” și „promovarea ideologiilor totalitare” în condițiile alineatului (3), așadar numai atunci când acestea atentează la regimul constituțional și numai dacă restricția este proporțională scopului legitim urmărit, adică dacă acestea sunt de natură să producă un pericol clar și actual. Astfel, în ceea ce privește simbolurile comuniste, în cazul în care criteriul necesității într-o societate democratică este respectat, în principiu, această prevedere întrunește standardele internaționale.

116. De observat, însă, că alineatul (4) al articolului 3, care stabilește principiul echilibrării intereselor, prevede că trebuie luate în considerare doar libera exprimare și libertatea de a fi informat. Răspândirea și utilizarea simbolurilor totalitare riscă să intre în conflict cu alte drepturi și libertăți, care nu sunt prevăzute explicit în lege. În lipsa unei reguli specifice, există astfel pericolul ca prevederile referitoare la simbolurile și ideologiile comuniste să fie interpretate diferit de către diverse instanțe și autorități publice de administrare.

117. În ceea ce privește promovarea ideologiilor totalitare, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR deja și-au expus opinia (a se vedea §§ 74-78 de mai sus), potrivit căreia, din punct de vedere european, aceasta nu este conformă criteriului „în acord cu legea” în sensul articolului 10 al Convenției, prin urmare, nu este necesară examinarea proporționalității ei.

c. Contravenții

118. Articolul 67¹ al Codului contravențional al Republicii Moldova prevede sancționarea pentru propagarea și/sau utilizarea în scopuri politice sau de propagandă a simbolurilor regimului comunist totalitar, precum și promovarea ideologiilor totalitare.

119. Sancționarea este prevăzută a fi aplicată în conformitate cu prevederile contravenționale. Deși amenda de 100-150 unități convenționale pentru persoane fizice și de 300-500 de unități convenționale pentru persoane cu funcții de răspundere și pentru persoane juridice este relativ mare pentru standardele Moldovei, aceasta nu depășește într-un mod exagerat mărimea amenzilor prevăzute pentru alte contravenții. Interdicția are legătură cu „utilizarea și propagarea simbolurilor în scopuri politice și de propagandă,” prin aceasta indicând expres faptul că legea nu va fi aplicată la utilizarea apolitică (personală, artistică, educațională etc.) a secerii și ciocanului. Complexitatea delimitării clare dintre prima și ultima urmează totuși a fi luată în considerare aici.

120. Cu privire la promovarea ideologiilor totalitare, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR deja și-au expus opinia (a se vedea §§ 74-78 de mai sus), indicând asupra faptului că nu este conform cu criteriul de a fi „în acord cu legea” în sensul articolului 10 din Convenție, respectiv, nu este necesară examinarea proporționalității acesteia.

121. Cu referire la utilizarea secerii și ciocanului, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR amintesc hotărârea CEDO în cazul Vajnai, în care subliniază că promovarea potențială a ideologiei totalitare comuniste, oricât de insuportabilă ar putea fi aceasta, nu poate constitui unicul motiv pentru limitarea

utilizării unui simbol, în special, al unuia cu mai multe sensuri, prin sancționare penală. Simpla afișare sau folosire a simbolului de către o persoană fizică, inclusiv de către un membru al unui partid politic înregistrat fără a fi cunoscut ca având ambiții totalitare, nu poate fi egalată cu o propagandă periculoasă. În schimb, potrivit articolului 67¹ din Codul contravențional al Republicii Moldova, propagarea și/sau utilizarea simbolurilor regimului comunist totalitar este considerată ca făcând incontestabil aceasta. Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR nu sunt în cunoștință de cauză privind vreun pericol curent, imediat sau chiar îndepărtat de dezordine sau de amenințare în adresa drepturilor altor persoane, care ar fi provocate de afișarea publică a secerii și ciocanului în Moldova. Această interdicție pare a fi inacceptabil de largă, deoarece în loc să vizeze persoane și mișcări care promovează violența și ura (Codul penal al Moldovei deja conține prevederi care interzic aceasta: articolul 341 și 346), ea doar vizează persoanele care folosesc un anumit simbol în scopuri politice sau propagandistice.

122. În concluzie, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR sunt de părerea că articolul 67¹ din Codul contravențional din Republica Moldova nu întrunește standardele articolului 10 din Convenția Europeană pentru Drepturile Omului.

VII. Remarci concludente

123. Întrucât acesta este un *amicus curiae* pentru Curtea Constituțională, intenția este nu de a adopta o poziție finală privind constituționalitatea Legii nr. 192 din 12 iulie 2012, ci de a furniza Curții acest material cu privire la compatibilitatea prevederilor legii cu standardele europene și cu elemente ale dreptului constituțional comparat, pentru a facilita examinarea de către Curtea Constituțională a Legii nr. 192 în lumina Constituției Republicii Moldova. Ultimul cuvânt cu privire la interpretarea Constituției și la asigurarea compatibilității cu aceasta a legislației naționale aparține Curții Constituționale a Republicii Moldova.

124. Statele nu sunt împiedicate să interzică, sau chiar să incrimineze penal, utilizarea anumitor simboluri sau promovarea anumitor ideologii. Totuși, o astfel de interdicție sau incriminare penală trebuie să se conformeze anumitor cerințe, pentru a satisface standardele europene privind libertatea de exprimare și libertatea de asociere, potrivit jurisprudenței CEDO și activității Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR.

- În primul rând, interdicția urmează a fi stipulată într-o lege, care este accesibilă și formulată cu suficientă precizie. Legea trebuie să specifice care simboluri și care ideologii sunt interzise și care sunt consecințele încălcării interdicției.
- În al doilea rând, interdicția trebuie să urmărească în mod exclusiv scopurile legitime enumerate în articolele 10 și 11 ale Convenției Europene pentru Drepturile Omului.
- În al treilea rând, interdicția trebuie să fie necesară într-o societate democratică. Ea trebuie să răspundă „unei nevoi sociale presante” și să fie proporțională scopurilor legitime urmărite.

125. Legea nr. 192 din 12 iulie 2012 pare să nu întrunească aceste cerințe, în baza câtorva argumente.

- În primul rând, prin interdicția promovării „ideologiilor totalitare” fără definirea acestei sintagme, legea nu satisface principiul reglementării specifice, ceea ce creează dificultate

pentru ca oamenii să-și ajusteze conduita la cerințele normelor legale și, prin urmare, creează o amenințare gravă liberei dezbateri politice în cadrul societății moldovenești.

- În al doilea rând, rămâne nesigur și nu este clar în ce măsură interdicția oferă un răspuns la „nevoia socială presantă.”
- În al treilea rând, riscul încetării automate a existenței partidelor politice care au fost amendate pentru încălcarea repetată a Codului contravențional este vădit în afara proporționalității scopurilor legitime urmărite de lege și de urgența acestei situații.
- În al patrulea rând, Partidul Comuniștilor din Moldova nu poate fi expus încetării activității pentru că el continuă să-și folosească simbolurile, iar candidații săi nu pot fi împiedicați să participe la alegeri cu simbolul de partid; dacă utilizarea secerii și ciocanului de către Partidul Comuniștilor din Moldova nu mai este acceptabilă, acest partid ar trebui să beneficieze de oportunitatea rezonabilă de a proceda la schimbările necesare și, între timp, candidaților săi ar trebui să li se permită să participe la alegeri cu simbolul oficial.
- În al cincilea rând, amenziile nu pot fi operabile în baza simplei afișări a secerii și ciocanului, ci doar atunci când s-a demonstrat că afișarea lor a reprezentat o propagandă periculoasă.

126. Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR rămân la dispoziția Curții Constituționale sau a altor autorități ale Republicii Moldova pentru asistență ulterioară necesară.