

OPINIE SEPARATĂ,

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

1. Prin Decizia nr. 83 din 19 iulie 2024 a fost declarată inadmisibilă sesizarea nr. 147g/2024 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 21 alineatele (1¹), (4) și (5) din Legea privind partidele politice nr. 294 din 21 decembrie 2007, ridicată de Partidul Politic „ȘANSA”, reprezentat de dl avocat Vadim Banaru, în dosarul nr. 2c-120/2024, pendinte la Judecătoria Bălți, sediul central (sesizarea nr. 147g/2024).

2. Autorul sesizării a prezentat critici de neconstituționalitate atât cu referire la procedura de adoptare a normelor contestate (a se vedea DCC nr. 83 din 19 iulie 2024, §§ 8-9), cât și privind conținutul acestora (a se vedea §§ 10-13, 34 din Decizia citată). Referitor la normele contestate privind limitarea activității unui partid politic, autorul sesizării a invocat încălcarea articolelor 32 (*libertatea exprimării opiniei*), 38 (*dreptul de vot și dreptul de a fi ales*), 40 (*libertatea întrunirilor*), 41 (*libertatea partidelor și a altor organizații social-politice*), 54 (*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*) din Constituție

3. În raport cu aceste critici de neconstituționalitate, Curtea Constituțională a menționat că, din perspectiva proporționalității interdicțiilor în discuție, articolele 38 și 41 din Constituție nu sunt afectate în mod disproporționat. Cu referire la criticile privind nerespectarea procedurii legislative, Curtea a considerat că autorul excepției nu a demonstrat că preținsele carențe procedurale menționate în sesizare i-au afectat drepturile fundamentale (a se vedea DCC nr. 83 din 19 iulie 2024, §§ 25, 28, 41).

4. Referitor la critica autorului sesizării privind faptul că **interdicțiile aplicabile partidelor politice pe durata limitării activității acestora afectează toate activitățile de bază ale partidelor vizate**, rețin următoarele.

5. **Dreptul de asociere în partide politice** reprezintă un drept fundamental garantat de articolul 41 din Constituție și articolul 11 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Conform articolului 41 alin. (1) din Constituție, **partidele contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor**. Potrivit jurisprudenței Curții Europene, **partidele politice au un rol decisiv în formarea și exprimarea voinței politice a cetățenilor** (a se vedea *Vona v. Ungaria*, 9 iulie 2013, § 56).

6. Curtea Europeană a reținut în mod constant că democrația reprezintă un element fundamental al ordinii publice europene și că drepturile subiective garantate de articolul 3 al Protocolului nr. 1 la Convenție, care include dreptul de a vota și **dreptul de a candida la alegeri, sunt cruciale pentru stabilirea și pentru menținerea fundamentelor unei democrații coerente și efective, guvernate de preeminența dreptului** (a se vedea *Kalda v. Estonia (nr. 2)*, 6 decembrie 2022, §§ 37-38; *Guðmundur Gunnarsson și Magnús Davíð Norðdahl v. Islanda*, 16 aprilie 2024, § 57). Comisia de la Veneția a menționat că **însuși conceptul de partid politic se bazează pe scopul participării la administrarea treburilor publice, prin prezentarea de candidați la alegeri libere și democratice** (Raportul privind participarea partidelor politice la alegeri, CDL-AD(2006)025, § 15; Opinia privind Legea partidelor politice din Federația Rusă, CDL-AD(2012)003, § 26).

7. Comisia de la Veneția a remarcat că dreptul fundamental al oamenilor la libera asociere în partide politice **include libertatea de a avea opinii politice, de a primi**

și de a transmite informații fără ingerințe din partea autorităților publice (Liniile directoare privind interzicerea și dizolvarea partidelor politice și măsurile analogice, CDLINF(2000)1, Capitolul II, §§ 1-2). Curtea Europeană a reiterat că, în pofida rolului său autonom și a sferei sale speciale de aplicare, articolul 11 din Convenția Europeană trebuie, de asemenea, examinat în lumina articolului 10 din Convenție. **Protecția opiniilor și libertatea de a le exprima este unul din obiectivele libertăților de asociere**, așa cum sunt garantate acestea de articolul 11. Acest fapt este aplicabil *a fortiori* în ceea ce privește **partidele politice**, având în vedere **rolul lor esențial în asigurarea pluralismului și a funcționării corespunzătoare a democrației** (a se vedea *Partidul Popular Creștin Democrat v. Moldova*, 14 februarie 2006, § 62; *Partidul Conservator al Rusiei și alții v. Federația Rusă*, 24 martie 2020, § 41).

8. Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR consideră că toate **partidele politice** și membrii acestora **ar trebui să poată exercita pe deplin dreptul la întrunire pașnică** (Liniile directoare comune privind reglementarea partidelor politice, CDL-AD(2020)032, ediția a 2-a, § 203). Curtea Europeană a reținut că dreptul la libertatea de întrunire pașnică este un drept fundamental într-o societate democratică și **constituie unul din fundamentele unei asemenea societăți**. Acest drept acoperă întâlnirile în locuri publice. **Evenimentele publice legate de viața politică națională trebuie să beneficieze de o protecție solidă**. Având în vedere natura dezbaterii democratice, calendarul întrunirilor publice organizate pentru a exprima anumite opinii poate fi crucial pentru ponderea politică și socială a unor astfel de întâlniri. **Libertatea de întrunire – dacă este împiedicată să fie exercitată la un moment propice – poate deveni lipsită de sens** (a se vedea *Primov și alții v. Federația Rusă*, 12 iunie 2014, § 135; *Lashmankin și alții v. Federația Rusă*, 7 februarie 2017, § 402; *Stowarzyszenie Wietnamczyków w Polsce ‘Solidarność i Przyjaźń’ v. Polonia*, 2 mai 2017, § 48; *Laurijsen și alții v. Țările de Jos*, 21 noiembrie 2023, § 47).

9. Articolul 21 din Legea privind partidele politice prevede în două alineate distincte **temeiurile limitării activității unui partid politic**: (i) dacă prin acțiunile partidului se aduc prejudicii grave pluralismului politic sau principiilor democratice fundamentale (alin. (1)); (ii) dacă partidul nu a depus raportul privind gestiunea financiară sau nu a prezentat informațiile necesare pentru efectuarea supravegherii și a controlului finanțării partidului politic, în termenul și formatul stabilite de Comisia Electorală Centrală (alin. (1¹) – normă contestată). *Prima facie*, aceste temeiuri nu au aceeași pondere și intensitate.

10. Potrivit normei contestate (articolul 21 alin. (5) din Legea privind partidele politice), **pe perioada limitării activității partidului politic**, acestuia îi **este interzisă participarea individuală sau în comun la alegeri și referendumuri, producerea, furnizarea, distribuirea și difuzarea publicității politice, fondarea mijloacelor de informare în masă, organizarea întrunirilor, a mitingurilor, a demonstrațiilor, a pichetărilor și a altor acțiuni publice**, folosirea tuturor tipurilor de depuneri bancare, cu excepția cazurilor când sunt necesare decontări cu contractanții, decontări aferente îndeplinirii contractelor individuale de muncă, decontări pentru repararea prejudiciilor cauzate prin acțiunile partidului politic, decontări pentru plata impozitelor, a taxelor și amenzilor.

11. Prin urmare, **limitarea activității unui partid politic produce ingerințe în dreptul de a fi ales** (vezi § 6 *supra*), **libertatea de exprimare a opiniei** (vezi § 7 *supra*) și **libertatea întrunirilor** (vezi § 8 *supra*), drepturi garantate de articolele 32,

38 și 40 din Constituție, 10 și 11 din Convenția Europeană. Drepturile la libera asociere, la întrunire pașnică, la exprimarea opiniei și la alegeri **sunt fundamentale pentru buna funcționare a unei societăți democratice**. Partidele politice, ca instrumente colective de exprimare politică, precum și membrii acestora, se bucură pe deplin de aceste drepturi (Liniile directe comune privind reglementarea partidelor politice, CDL-AD(2020)032, ediția a 2-a, § 76). **Realizarea acestor drepturi fundamentale ține de esența activității unui partid politic**. Faptul că activitățile partidelor politice fac parte dintr-un exercițiu colectiv al libertății de exprimare în sine dă dreptul acestora de a solicita protecția articolelor 10 și 11 din Convenția Europeană (*Partidul Conservator al Rusiei și alții v. Federația Rusă*, 24 martie 2020, § 43).

12. În plus, potrivit Curții Europene, **necesitatea suspendării (limitării) activității unui partid politic trebuie verificată foarte atent**, chiar dacă este de scurtă durată. **Natura temporară a suspendării nu are o importanță decisivă la examinarea proporționalității măsurii**, deoarece chiar și o suspendare temporară ar putea avea, în mod rezonabil, un „efect de descurajare” asupra capacității partidului de a-și exercita libertatea de exprimare și de a-și urmări scopurile politice, mai ales, pentru că ea a fost adoptată în ajunul alegerilor (a se vedea *Partidul Popular Creștin Democrat v. Republica Moldova*, 14 februarie 2006, §§ 68, 77).

13. Astfel, în baza celor menționate *supra*, **constat incidența articolului 41 din Constituție în prezenta cauză**.

14. În Decizia nr. 83 din 19 iulie 2024, analizând garanțiile legale în cazul limitării activității unui partid politic, Curtea Constituțională a menționat că, din perspectiva proporționalității interdicțiilor în discuție, articolele 38 și 41 din Constituție nu sunt afectate în mod disproporționat (a se vedea § 41 din Decizie).

15. În acest context, rețin faptul că, conform jurisprudenței sale, la etapa examinării admisibilității, Curtea decide doar în privința incidenței prevederilor constituționale invocate de autorul sesizării (a se vedea, spre exemplu, HCC nr. 31 din 23 septembrie 2021, §§ 53-54; HCC nr. 21 din 28 noiembrie 2023, §§ 43-49; HCC nr. 9 din 26 martie 2024, §§ 60-63). În același timp, testul proporționalității (existența unui echilibru corect între principiile concurente) este efectuat de Curte la examinarea cauzei în fond (a se vedea HCC nr. 31 din 23 septembrie 2021, §§ 80-101; HCC nr. 21 din 28 noiembrie 2023, §§ 73-82; HCC nr. 9 din 26 martie 2024, §§ 78-103).

16. În prezenta cauză, constatând incidența articolului 41 din Constituție (vezi §§ 5-13 *supra*), consider că **trebuie examinată în fond** chestiunea dacă nedeplinerea raportului privind gestiunea financiară sau neprezentarea informațiilor necesare pentru efectuarea supravegherii și a controlului finanțării partidului politic **justifică limitarea activității partidului** și dacă **interdicțiile** care sunt aplicate drept consecință a limitării activității partidului **sunt proporționale cu situația care le-a determinat**.

17. Cu referire la **criticile privind nerespectarea procedurii legislative**, Curtea a menționat că este competentă să verifice constituționalitatea legilor sub aspect procedural dacă autorul excepției de neconstituționalitate demonstrează că a fost afectat în mod personal de carențele care pretinde că au fost admise de legislator (a se vedea DCC nr. 83 din 19 iulie 2024, § 27).

18. În acest context, rețin faptul că, în jurisprudența sa, Curtea a statuat că Parlamentul este suveran în materia reglementării procedurii de adoptare a legilor.

Totuși, suveranitatea Parlamentului nu este absolută, ea fiind limitată de principiile constituționale în această materie. În acest sens, atât la reglementarea procedurilor parlamentare, cât și la aplicarea lor, *i.e.* la adoptarea actelor normative, Parlamentul trebuie să asigure echilibrul corect dintre principiul autonomiei parlamentare și celelalte principii incidente în materia procedurilor parlamentare, care sunt stabilite expres sau care pot fi deduse clar din Constituție (HCC nr. 14 din 27 aprilie 2021, § 53; HCC nr. 14 din 20 iunie 2024, § 45).

19. În cazul **încălțării de către Parlament a procedurilor parlamentare**, care sunt stabilite expres sau care pot fi deduse clar din Constituție, în unele situații pot fi afectate drepturile deputaților, iar în alte situații, **încălțările ar putea avea consecințe negative asupra unor interese generale, inclusiv asupra drepturilor fundamentale ale omului**. Aceasta ar fi valabil, spre exemplu, în cazul în care prin adoptarea unei legi ordinare ar fi restrânsă exercitarea unor drepturi sau a unor libertăți (*e.g.* drepturile electorale, accesul liber la justiție, dreptul la libertatea individuală și siguranța persoanei, dreptul la proprietatea privată etc.). Un alt exemplu ar fi instituirea prin lege pentru cetățeni a unor impozite sau a unor taxe fără a fi acceptate de Guvern în condițiile articolului 131 alin. (4) din Constituție. Consider că **în asemenea situații nerespectarea procedurii legislative ar putea fi invocată și în cazul ridicării unei excepții de neconstituționalitate**.

20. În prezenta cauză, *prima facie*, criticile privind nerespectarea procedurii legislative invocate de autorul sesizării (a se vedea DCC nr. 83 din 19 iulie 2024, § 9) nu se încadrează în exemplele prezentate mai sus.

21. În baza celor menționate, în opinia mea, Curtea trebuia să **declare sesizarea admisibilă** și, în cadrul **examinării acesteia în fond**, să verifice dacă **ingerința** în dreptul fundamental la libertatea de asociere în partide politice **este prevăzută de lege**, dacă **urmărește un scop legitim** și dacă **este proporțională cu situația care a determinat-o**.

Judecător al Curții Constituționale

Serghei ȚURCAN

19 iulie 2024