



A V I Z
asupra proiectului de lege pentru modificarea
art.32 din Constituția Republicii Moldova

nr. 2 din 09.12.2008

Monitorul Oficial nr.226-229/14 din 19.12.2008

* * *

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională în componența:

Dumitru PULBERE	– președinte
Alina IANUCENCO	– judecător
Victor PUȘCAȘ	– judecător
Petru RAILEAN	– judecător-raportor
Elena SAFALERU	– judecător
Valeria ȘTERBEȚ	– judecător

cu participarea grefierului Victoria Botnariuc-Trelea, reprezentantului permanent al Parlamentului Ion Mîțu și al Guvernului Nicolae Eșanu la Curtea Constituțională, în conformitate cu art.135 alin.(1) lit.c) și art.141 alin.(1) lit.c) și alin.(2) din Constituție, art.4 alin.(1) lit.c) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.4 alin.(1) lit.c) și art.16 alin.(1) din Codul jurisdicției constituționale, a examinat în ședință plenară publică sesizarea Guvernului pentru avizarea proiectului de lege privind modificarea alin.(3) art.32 din Constituția Republicii Moldova.

Prin decizia din 26 noiembrie 2007 Curtea Constituțională a acceptat sesizarea pentru examinare în fond.

Examinînd sesizarea, proiectul de lege constituțională și materialele anexate la dosar, punctele de vedere comunicate de Președintele Republicii Moldova, Institutul de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei, audiind informația prezentată de judecătorul-raportor și argumentele expuse de reprezentanții Parlamentului și Guvernului, Curtea Constituțională

A CONSTATAT:

La 13 noiembrie 2007, prin Hotărîrea nr.1234, Guvernul a aprobat proiectul de lege pentru modificarea alin.(3) art.32 din Constituția Republicii Moldova și la 16 noiembrie 2007 l-a prezentat Curții Constituționale spre avizare. În baza dispozițiilor constituționale ale art.141 alin.(1) lit.c), Guvernul este în drept să inițieze revizuirea Constituției.

Prevederile articolului 32 din Constituție intitulat "Libertatea opiniei și a exprimării" garantează oricărui cetățean libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea exprimării în public prin cuvînt, imagine sau prin alt mijloc posibil (alin.(1). Libertatea exprimării nu poate prejudicia onoarea, demnitatea sau dreptul altei persoane la viziune proprie (alin.(2). Sînt 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 (alin.(3).

Proiectul de lege expune alin.(3) art.32 din Constituție în următoarea redacție: „Sînt interzise și pedepsite prin lege îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial, la violență publică, alte acțiuni violente, ce atentează la regimul constituțional”.

Guvernul propune revizuirea alin.(3) art.32 din Constituție în vederea asigurării compatibilității prevederilor constituționale cu art.10 al Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și cu interpretarea jurisprudențială a acestuia. Potrivit art.10 al Convenției, orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare. Acest drept cuprinde libertatea de opinie și libertatea de a primi sau de a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere.

Inițiativa Guvernului de revizuire a art.32 din Constituție, după cum se menționează în nota informativă asupra proiectului de lege constituțională, se înscrie în Planul național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2004-2008, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr.415-XV din 24 octombrie 2003 (capitolul 6 compartimentul a) din Anexa la hotărârea legislativului), potrivit căruia tuturor cetățenilor Republicii Moldova, străinilor și apatrizilor care locuiesc pe teritoriul statului le sînt garantate drepturile și libertățile prevăzute de Constituție, de alte acte legislative interne, precum și de normele și principiile universale ale dreptului internațional. Implementarea Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului presupune reflectarea standardelor internaționale cu privire la drepturile omului în legislația și practica națională, apărarea eficientă a drepturilor politice, civile, economice, sociale și culturale, perfecționarea mecanismelor naționale de aplicare a drepturilor omului etc.

Analizînd proiectul de lege constituțională, Curtea distinge următoarele modificări în redacția alin.(3) art.32 din Constituție: excluderea sintagmei „contestarea și defăimarea statului și a poporului” și substituirea sintagmei „precum și alte manifestări” cu sintagma „alte acțiuni violente”.

Declarația Universală a Drepturilor Omului prevede că orice individ are dreptul la libertatea de opinie și de exprimare, ceea ce implică dreptul de a nu fi tulburat pentru opiniile sale și acela de a căuta, de a primi și de a răspîndi, fără considerații de frontieră, informații și idei prin orice mijloc de exprimare (art.19).

Aderînd la Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, adoptat la 16 decembrie 1966, Republica Moldova s-a angajat să respecte și să garanteze tuturor indivizilor care se găsesc pe teritoriul său și țin de competența sa drepturile recunoscute în Pact, fără nici o deosebire, în special de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau întemeiată pe orice altă împrejurare. De asemenea, Republica Moldova și-a asumat angajamentul ca, potrivit cu procedura sa constituțională și cu dispozițiile Pactului, să adopte măsurile care să permită luarea unor măsuri legislative sau de alt ordin menite să traducă în viață drepturile recunoscute în Pact, care nu ar fi încă în vigoare (art.2 alin.(1) și alin. (2). Potrivit art.19 din Pact, nimeni nu trebuie să aibă de suferit din cauza opiniilor sale. Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare; acest drept cuprinde libertatea de a căuta, de a primi și de a răspîndi informații și idei de orice fel, fără a se ține seama de frontiere, sub formă orală, scrisă, tipărită ori artistică, sau prin orice alt mijloc, la alegerea sa.

Exercitarea libertăților prevăzute de Declarația Universală a Drepturilor Omului, Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice comportă obligații și răspunderi speciale. În consecință, exercitarea acestor libertăți poate fi supusă unor formalități, condiții, restrîngerii sau sancțiuni prevăzute de lege, care constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății sau a moralei, protecția reputației sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea de informații confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești. Orice propagandă în favoarea războiului, orice îndemn la ură națională, rasială sau religioasă care constituie o incitare la discriminare, la ostilitate sau la violență sînt interzise prin lege (art.10 alin.2 din Convenție, art.19 alin.3, art.20 din Pact).

Conform Legii Supreme, o îndatorire primordială a statului constituie respectarea și ocrotirea persoanei. Toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială (art.16). În Republica Moldova sînt interzise prin Constituție 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 (alin.(3) art.32 din Constituție).

În conformitate cu aceste norme constituționale, orînduirea constituțională, suveranitatea, independența și integritatea teritorială a Republicii Moldova, pacea și securitatea omenirii, precum și întreaga ordine de drept sînt apărute împotriva infracțiunilor de legea penală. Potrivit prevederilor art.341 și art.346 din Codul penal al Republicii Moldova, chemările publice la răsturnarea sau schimbarea prin violență a orînduirii constituționale ori la violarea integrității teritoriale a Republicii Moldova, acțiunile intenționate, îndemnul public îndreptate spre ațîțarea vrajbei sau dezbinării naționale, rasiale sau religioase sînt considerate infracțiuni contra autorităților publice și a securității de stat și sînt pasibile de pedeapsă penală.

Condamnînd actele de contestare și defăimare a statului și a poporului, ca și cele care îndeamnă la război de agresiune, la ură națională, rasială sau religioasă, incită la discriminare, la separatism teritorial,

la violență publică, dispozițiile alin.(3) art.32 din Constituție, precum și legea penală, le califică pe drept ca acte ce atentează la regimul constituțional. Având în vedere dispozițiile constituționale privind limitele revizuirii Legii Supreme, Curtea nu poate reține argumentul Guvernului că excluderea din Constituție a prevederii „contestarea și defăimarea statului și a poporului” va contribui la exercitarea mai eficientă a libertății opiniei și a exprimării. În viziunea Curții, contestarea și defăimarea statului și a poporului constituie atentate la regimul constituțional. Neinterzicerea, inclusiv prin Constituție, și nepedepsirea prin lege a acestor acte vor avea drept efect anihilarea protecției dreptului statului Republica Moldova de a exista ca o entitate geopolitică distinctă și a protecției dreptului poporului său, ca titular al suveranității naționale, la propria identitate.

Potrivit principiilor generale declarate prin Constituție, Republica Moldova este un stat de drept, democratic, care are ca fundament unitatea poporului Republicii Moldova, este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi. Baza puterii de stat o constituie voința poporului. Statul recunoaște și garantează dreptul tuturor cetățenilor la păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase. Beneficiind de drepturile și libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi, cetățenii Republicii Moldova au obligațiile prevăzute de acestea. Astfel, libertatea conștiinței cetățenilor, fiind garantată prin Constituție, trebuie să se manifeste în spirit de toleranță și de respect reciproc. Dreptul la informație nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a cetățenilor sau siguranța națională; mijloacele de informare publică, de stat sau private, sînt obligate să asigure informarea corectă a opiniei publice. Mitingurile, demonstrațiile, manifestările, procesiunile sau orice alte întruniri sînt libere și pot fi organizate și desfășurate de cetățeni numai în mod pașnic. Partidele și alte organizații social-politice contribuie la definirea și exprimarea voinței politice a cetățenilor, iar acele formațiuni 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. Devotamentul față de țară este o obligație sacră, iar apărarea Patriei este un drept și o datorie sfîntă a fiecărui cetățean.

Prevederile constituționale obligă orice persoană să-și exercite drepturile și libertățile constituționale cu bună-credință, fără să încalce drepturile și libertățile altora.

Conducîndu-se după principiile constituționale și de drept internațional al universalității drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale și al egalității, avînd în vedere că cetățenii Republicii Moldova beneficiază de drepturile și libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea, Curtea relevă că modificarea alin.(3) art.32 din Constituție prin substituirea sintagmei „precum și alte manifestări” cu sintagma „alte acțiuni violente” nu depășește limitele revizuirii consfîntite în art.142 din Constituție.

Examinînd proiectul de lege pentru modificarea alin.(3) art.32 din Constituție în lumina dispozițiilor constituționale privind statul Republica Moldova, privind drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor și garanțiile acestora și ținînd cont de cele enunțate, Curtea reține că excluderea sintagmei „contestarea și defăimarea statului și a poporului” are ca rezultat încălcarea dispozițiilor constituționale privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, diminuarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor, a garanțiilor acestora. Or, nici o lege care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică, iar adoptarea legilor care pot conduce la suprimarea sau diminuarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale omului și cetățeanului este expres interzisă prin Constituție (art.7, art.54).

Avînd în vedere interdependența dintre normele constituționale, Curtea conchide că excluderea sintagmei „contestarea și defăimarea statului și a poporului” din alin.(3) art.32 al Constituției vine în contradicție cu principiile constituționale generale privind statul Republica Moldova (art.1), suveranitatea și puterea de stat (art.2), teritoriul (art.3), drepturile și libertățile omului (art.4), democrația și pluralismul politic (art.5), Constituția, Legea Supremă (art.7), unitatea poporului și dreptul la identitate (art.10), Republica Moldova, stat neutru (art.11), dispozițiile constituționale cu privire la universalitatea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale (art.15), cu privire la egalitate (art.16), dreptul la informație (art.34), libertatea întrunirilor (art.40), libertatea partidelor și a altor organizații social-politice (art.41), restrîngerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți (art.54), exercitarea drepturilor și a libertăților (art.55).

Pentru considerentele expuse și avînd în vedere că, potrivit art.141 alin.(2) din Constituție, proiectele de legi constituționale se prezintă Parlamentului numai împreună cu avizul Curții Constituționale, conducîndu-se după prevederile art.26 alin.(1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.61 alin.(1) din Codul jurisdicției constituționale, Curtea, cu votul a cinci judecători, adoptă următorul

AVIZ:

1. Inițiativa de revizuire a Constituției este înaintată de Guvern în conformitate cu dispozițiile constituționale ale art.141 alin.(1) lit.c).

2. Proiectul de lege pentru modificarea alin.(3) art.32 din Constituție în partea care prevede substituirea sintagmei „precum și alte manifestări” cu sintagma „alte acțiuni violente” nu depășește limitele revizuirii Constituției statuate de dispozițiile constituționale ale art.142.

3. Proiectul de lege pentru modificarea alin.(3) art.32 din Constituție în partea care prevede excluderea sintagmei „contestarea și defăimarea statului și a poporului” are ca rezultat încălcarea dispozițiilor constituționale privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, diminuarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, a garanțiilor acestora.

4. Prezentul aviz este definitiv, nu poate fi supus nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în „Monitorul Oficial al Republicii Moldova”.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE Dumitru PULBERE

Chișinău, 9 decembrie 2008.

Nr.2.

OPINIE SEPARATĂ

**expusă în temeiul art.27 alin.(5) din Legea cu privire la Curtea Constituțională
și art.67 din Codul jurisdicției constituționale**

Curtea Constituțională a avizat negativ partea proiectului de lege privind revizuirea art.32 alin.(3) din Constituție prin excluderea sintagmei „contestarea și defăimarea statului și a poporului”. Contrar avizului Curții Constituționale, consider că excluderea normei în cauză, prevăzută de proiectul de lege, nu depășește limitele revizuirii Constituției consfințite în dispozițiile constituționale ale art.142.

Făcînd această afirmație, mă bazez pe următoarele considerente.

1. Curtea nu a efectuat o analiză juridică a noțiunilor care au făcut obiectul proiectului de lege constituțională. Această analiză era necesară pentru a elucida conținutul art.32 alin.(3) din Constituție atît în actuala redacție, cît și în varianta proiectului de lege înaintat de Guvern.

Astfel, art.32 alin.(3) din Constituție prevede expres interzicerea și pedepsirea acțiunilor de:

- *contestare și defăimare a statului și a poporului*, indiferent de forma exercitării acestora. Ținînd cont de sensul noțiunilor, contestarea și defăimarea statului și a poporului nu pot fi exercitate decît pe cale pașnică. Aceleași acțiuni, căpătînd forme violente, se definesc prin alte noțiuni, precum: răsturnare, doborîre, violare ș.a. Se pedepsesc nu numai acțiunile violente, dar și îndemnul, chemările la astfel de acțiuni. Este concluzia care rezultă din alte sintagme ale art.32 alin.(3) din Constituție și din art.341 CP, potrivit căruia chemările publice la răsturnarea sau schimbarea prin violență a orînduirii constituționale atrage răspundere penală.

- *îndemn*, prin diferite mijloace, inclusiv prin violență:

a) la război de agresiune

b) la ură

- națională

- rasială sau

- religioasă

- *incitarea*, prin diferite mijloace (pașnice, care de asemenea pot degenera în acțiuni violente):

a) la discriminare

b) la separatism teritorial

c) la violență publică

- *alte manifestări ce atentează la regimul constituțional*. Aceste manifestări, conform textului constituțional, nu se includ în acțiunile anterioare, de aceea ele trebuie să fie specificate. În formula existentă sintagma constituțională permite Parlamentului să extindă, la discreția sa, șirul manifestărilor sancționate ce atentează la regimul constituțional, ceea ce în final poate duce la restrîngerea nejustificată a dreptului la libera exprimare.

2. Faptul că prevederile legale care dezvoltă norma constituțională litigioasă nu definesc clar categoriile de „contestare” și „defăimare”, nu indică elementele și caracteristicile lor denotă nu numai lipsa garanțiilor juridice de realizare a normei constituționale, care astfel devine inoperantă, dar și existența unei lacune legislative sau, și mai grav, a unei lacune constituționale.

Legislatorul poate afecta bazele constituționalismului nu numai prin admiterea unor divergențe în textul constituțional, dar și prin neadoptarea unor garanții legale pentru exercitarea principiilor și normelor constituționale. Ca urmare, se creează un vid legislativ, definit în doctrină ca omisiune. Majoritatea specialiștilor în dreptul constituțional susțin, în acest sens, că omisiunile legislative sînt echivalentul neconstituționalității și sînt pasibile de sancționare prin intermediul Curții Constituționale, atribuție de care nu dispune în prezent Curtea Constituțională a Republicii Moldova.

Proiectul de lege pentru revizuirea Constituției a fost rezultatul unui compromis realizat între organismele internaționale și autoritățile publice ale Republicii Moldova. Guvernul, Parlamentul, Președintele Republicii Moldova, Curtea Supremă de Justiție, Consiliul Superior al Magistraturii, Ministerul Justiției, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Procuratura Generală, Ministerul Afacerilor Interne și alte autorități publice au dat avize favorabile proiectului legii de revizuire a Constituției, exprimîndu-și astfel asentimentul pentru lichidarea omisiunii legislativului, acțiune îngădită de Curtea Constituțională prin avizul său.

3. Sintagma „contestarea și defăimarea statului și a poporului” creează o serie de incertitudini în relațiile sociale reglementate privind exercitarea dreptului la libera exprimare. Aplicarea acestei norme, într-un anumit sens, limitează exprimarea de către indivizi a unor dubii cu privire la regimul constituțional existent, aceste dubii putînd fi interpretate ca o contestare a statului. Apelul la schimbarea democratică a guvernării sau expunerea unor opinii științifice pot fi considerate crime împotriva statului, iar criticile la adresa guvernării pot fi calificate ca o defăimare a statului.

Menționez că autoritățile publice pot opera interpretări arbitrare nu numai din rea-voință, dar și în baza sensului lingvistic al noțiunilor „contestare” și „defăimare”. Astfel, conform diferitelor dicționare explicative, cuvîntul „a contesta” nu este sinonim cu cuvintele „a răsturna” sau „a doborî” prin violență puterea de stat, ci înseamnă „a dezminți”, „a nega”, „a tăgădui”, „a protesta”, care se încadrează în limitele dreptului la libera exprimare fără a presupune acțiuni violente. Iar noțiunea „a defăima”, fiind o parte componentă a libertății de exprimare, poate genera o interpretare și mai largă, pentru că semnifică acțiunea de „a vorbi de rău pe cineva sau a vorbi rău despre ceva”.

Consider că astfel de interpretări în exercitarea libertății de exprimare într-o societate democratică nu sînt admisibile nici ipotetic. Ca argument, în acest sens, poate fi invocat principiul expus de CtEDO în cauza Savițchi versus Moldova: „Dreptul la libertatea de exprimare este aplicabil nu numai „informației” sau „ideilor”, care sînt primite favorabil sau sînt privite ca inofensive, sau ca o chestiune de indiferență, dar și celor care ofensează, șochează sau deranjează statul sau orice parte a comunității”¹.

¹ "Hotărîrile și deciziile CEDO în cauzele moldovenești", 2007, volumul III, pag.171.

Incertitudinile și riscurile pe care le comportă sintagma „contestarea și defăimarea statului și a poporului” au fost observate și de experții internaționali în domeniu, care au recomandat Republicii Moldova să o excludă din Constituție, afirmînd că „reieșind din conținutul art.10 al CEDO, critica justă a statului sau acțiunile de schimbare a regimului constituțional prin metode democratice nu ar trebui să fie pedepsite. Redacția în vigoare a alin.(3) art.32 din Constituție ... lasă un domeniu prea restrîns pentru o discuție sau critică rezonabilă”. Recomandarea experților internaționali a fost acceptată de Republica Moldova, fiind stipulată în mai multe acte ale Parlamentului și Guvernului:

- Planul de acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană²;
- Planul național de acțiuni în domeniul Drepturilor Omului pentru anii 2004-2008³;
- Programul național de implementare a Planului Individual de Acțiuni a Parteneriatului (IPAP) Republica Moldova – NATO pentru perioada 2006-2009⁴.

² Hotărîrea Guvernului nr.889 din 03.08.2006 „Planul de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană”, M.O., 2006, nr.126-130, art.936.

³ Hotărîrea Parlamentului nr.415-XV din 24.10.2003 „Privind aprobarea Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2004-2008”, M.O., 2003, nr.235-238, art.950.

⁴ Hotărîrea Guvernului nr.1506 din 29.12.2006 „Programul Național de implementare a Planului Individual de Acțiuni a Parteneriatului (IPAP) Republica Moldova – NATO pentru perioada 2006-2009”, M.O., 2007, nr.6-9, art.29.

Constat că angajamentul asumat de Republica Moldova va putea fi realizat doar prin revizuirea de către Curtea Constituțională a propriului său aviz.

4. Curtea Constituțională nu a explicat motivele pentru care a apreciat excluderea sintagmei „contestarea și defăimarea statului și a poporului” ca fiind contrară prevederilor constituționale ale art.142. Din aviz nu se poate înțelege cum critica sau protestul la adresa statului și a poporului ar putea afecta caracterul suveran, independent și unitar al statului. Nu se explică legătura cauzală dintre contestarea și defăimarea statului și a poporului și diminuarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora. Referindu-mă la drepturi, consider că excluderea sintagmei în cauză din Constituție, dimpotrivă, ar fi lărgit drepturile și libertățile fundamentale.

În baza celor expuse, sînt de părere că avizul negativ asupra unei părți a proiectului legii de revizuire a Constituției este nefondat. Consider că inițiativa de revizuire a art.32 alin.(3) din Constituție ar fi contribuit la asigurarea exercitării libertății opiniei și a exprimării.

JUDECĂTORUL CURȚII CONSTITUȚIONALE

Victor PUȘCAȘ

9 decembrie 2008.