

Domnule Președinte,

În urma votului final din data de 6 mai 2015 v-a fost trimis spre promulgare *Proiectul de Lege privind modificarea și completarea Legii partidelor politice nr.14/2003*.

Apreciem că proiectul respectiv constituie un important pas către reformarea sistemului politic. Ne referim în primul rând la modificarea art.18, în sensul posibilității înregistrării unui nou partid politic cu numai 3 membri fondatori, fără restricții teritoriale, cerință care rezultă și din Decizia nr.75 din 26 februarie 2015 a Curții Constituționale a României. Cu toate acestea, unele prevederi ulterioare introduc restricții în calea desfășurării activității noilor partide, îndeosebi a celor locale. Considerăm că aceste restricții nu sunt numai indezirabile, ci și contrare prevederilor constituționale.

Ne referim la modificările aduse articolului 47, alineatul (1), litera b), referitor la condițiile de radiere a partidelor, în urma constatării neîndeplinirii obiectivelor stabilite. El este formulat astfel: **“nu a desemnat candidați, singur sau în alianță, în două campanii electorale succesive, cu excepția celei prezidențiale, în minimum 75 de circumscripții electorale în cazul alegerilor locale, respectiv o listă completă de candidați în cel puțin o circumscripție electorală sau candidați în cel puțin 3 circumscripții electorale, în cazul alegerilor parlamentare”**. Motivele pentru care considerăm că acest articol este neconstituțional sunt următoarele:

1. Legat de procedurile de dizolvare sau radiere a partidelor, Comisia de la Veneția susține, într-un document adoptat în 1999¹, că dizolvarea partidelor ca sancțiune trebuie să fie o măsură utilizată cu maximă precauție și doar în situații excepționale. Mai precis, Comisia recomandă ca această măsură să fie utilizată doar dacă un partid, în ansamblu, nu doar indivizi din cadrul său, urmăresc îndeplinirea unor obiective politice prin mijloace care contravin constituției naționale. De asemenea, Comisia recomandă ca, înainte ca organele de justiție să hotărască radierea unui partid, organele abilitate ale statului trebuie să evalueze dacă partidul reprezintă cu adevărat un pericol la adresa stabilității democratice sau a drepturilor cetățenilor și dacă nu pot fi utilizate și mijloace mai puțin radicale de prevenire a pericolului.
2. Comisia de la Veneția recomandă ca statele să implementeze legislație respectând prezumția generală în favoarea formării partidelor politice și a funcționării lor, protejându-le de radiere. Radierea nu ar trebui permisă decât în cazuri extreme, prescrise de lege și necesare într-o societate democratică². De asemenea, în Hotărârea din 12 aprilie 2011, pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza Partidul Republican al Rusiei împotriva Rusiei, CEDO argumentează că ”puterea de a limita dreptul la asociere trebuie folosită cu moderație, iar excepțiile de la dreptul asocierii trebuie interpretate strict și doar motive convingătoare și persuasive pot justifica restricționarea acestui drept.

Un partid, chiar întrutotul inactiv, nu produce niciun prejudiciu semnificativ. Amintim că

¹ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). GUIDELINES ON PROHIBITION AND DISSOLUTION OF POLITICAL PARTIES AND ANALOGOUS MEASURES. [[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2000\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2000)001-e)]

² Comisia de la Veneția, *Recomandări privind reglementarea partidelor politice* – octombrie 2010, art. 43

au fost eliminate atât din legea în discuție, cât și din celelalte aflate în stadiu de proiect, toate prevederile care ar fi putut acorda unor partide fără activitate anumite avantaje (dobândirea de sedii, subvenții publice, depunerea de candidaturi neînsoțite de liste de semnături de susținere). Singura cheltuială publică generată de un astfel de partid ar fi, eventual, generată de exercitarea controlului financiar din partea Autorității Electorale Permanente. Deci, măsura radierei ar fi disproporționată în raport cu eventualul prejudiciu produs.

3. Articolul 11 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului protejează dreptul de asociere în partidele politice ca o parte a dreptului de asociere, prevăzând că „orice persoană are dreptul la libertate de asociere”, fără alte restricții în afara de cele care sunt prevăzute de lege ca fiind “necesare pentru securitatea națională, siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei ori a drepturilor și a libertăților altora”.
Radierea partidelor politice pentru motive care nu sunt necesare într-o societate democratică este împotriva spiritului Convenției Europene a Drepturilor Omului.
4. Obligarea unui partid de a participa în alegeri nu poate fi introdusă prin lege, deoarece, conform definiției date unui partid prin Legea 14/2003 la art. 1 și art. 2 pot fi îndeplinite și altfel decât prin participarea la alegeri.
Prevederile referitoare la înființarea partidului au fost modificate pentru a respecta dreptul la asociere, conform reglementării sale prin art. 40 din Constituție. Din această perspectivă, prevederea din PL privind radierea partidelor poate ridica probleme de constituționalitate, deoarece introduce posibilitatea ca o organizație înființată în baza dreptului la asociere să fie desființată ca urmare a faptului că nu îndeplinește una dintre activitățile specifice potențiale ale unui partid, chiar dacă recurge la alte activități pentru a îndeplini scopurile prevăzute la art.1 și 2.
În forma sa actuală, sancțiunea pentru inactivitatea partidelor nu este acordată cu modificarea condițiilor pentru înregistrarea partidelor. Atunci când numărul de 25.000 de membri era necesar pentru înființarea și activitățile unui partid, se putea argumenta că unul dintre scopurile cele mai importante ale partidului era prezentarea la alegeri cu un număr important de candidați. Un partid cu un număr limitat de membri poate avea și alte scopuri decât participarea la alegeri pe scară medie – la nivel de mai mult de 50 de circumscripții electorale pentru alegerile locale..
5. Considerăm că orice limitări asupra activității partidelor politice care restrâng dreptul la asociere trebuie să urmărească un obiectiv legitim. Conform Comisiei de la Veneția, acest obiectiv trebuie să fie necesar pentru existența unei societăți democratice. După cum s-a constatat chiar în Decizia nr.75/2015 a Curții Constituționale a României, “legislația în vigoare [anterior introducerii articolului în discuție - n.n.] conține suficiente elemente, de natura unor garanții cu rolul de a limita riscul fragmentării excesive a reprezentării parlamentare sau al supraîncărcării bugetului de stat cu cheltuieli destinate finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale”.
Mai mult, Comisia de la Veneția prevede că „orice limitare privind formarea sau activitatea partidelor politice trebuie să fie de natură proporțională. Radierea sau refuzul înregistrării nu trebuie aplicată decât dacă alte metode mai puțin restrictive pot fi găsite. Radierea este cea mai severă sancțiune existentă și nu trebuie considerată proporțională

decât în cazul unor violări importante ale legii”³. Rezoluția 1308 (2002) Adunării Parlamentare a Consiliului Europei prevede la paragraful 11 că „un partid politic poate fi interzis sau radiat doar ca ultim mijloc și respectând procedurile care oferă garanțiile necesare pentru un proces corect.”

Plecând de la acest text și alte texte internaționale la care România este semnatară, considerăm că articolul 47.1 introduce o limitare arbitrară, care discriminează partidele de dimensiuni mici, împiedicându-le să se dezvolte în ritmul pe care îl doresc, sau să aibă activități la un nivel redus, spre exemplu în interiorul unei localități. Aceste partide își vor pierde toate prerogativele și nu vor putea să se reînregistreze cu același nume.

De asemenea, considerăm că radierea este o sancțiune neproportională pentru partidele care nu pot prezenta candidați în alegeri. Conform convențiilor internaționale, radierea este cea mai severă sancțiune care poate fi impusă unui partid politic. Reamintim că în legea 14/2003 prevede această sancțiune în cazul inactivității partidului, în cazul în care se constată încălcarea Constituției sau când scopul partidului devine ilegal.

Conform legislației românești, partidele politice nu pot fi radiate atunci când activitățile pe care le întreprind nu sunt ilegale. Dimpotrivă, sancțiunile pentru nerespectarea legislației electorale sau a finanțării partidelor politice au fost considerate în mod repetat de către GRECO și misiuni de observare ale OSCE ca disproporționate, în sensul că sunt prea reduse pentru a reprezenta sancțiuni eficiente.

În forma sa actuală, legea 14/2003 impune cea mai severă sancțiune pentru partide care nu respectă Constituția sau au scopuri ilegale, dar și pentru partide care nu încalcă nici o lege, dar care nu doresc sau nu reușesc să prezinte candidați la alegeri.

6. Articolul în discuție anulează, în fapt, dreptul la existență al partidelor cu obiective locale (care reprezintă interesele cetățenilor din una sau câteva localități - mai puțin de 75). Acest lucru contravine recomandărilor Comisiei de la Veneția: “Prevederile referitoare la limitarea partidelor politice care reprezintă o zonă geografică ar trebui [...] să fie eliminate din legislația relevantă”⁴. Standardele internaționale și documente la care România este semnatară prevăd că partidele politice au dreptul de a-și desfășura activitatea liber, însă articolul 47.1 introduce obligația pentru partide de a se conforma unui model de partid. Un partid care poate fi înființat doar de către 3 membri este obligat să își extindă activitatea dincolo de o singură localitate, sau chiar un singur județ, sub amenințarea radierii.
Mai mult, recomandările Comisiei de la Veneția subliniază că o candidatură este expresia dreptului de a candida, aceasta nu poate fi o obligație. Ori în cazul articolului 47.1, se introduce obligația de a prezenta candidaturi, mai precis cel puțin 75 de candidaturi.
7. Pentru a nu fi radiate, aceste partide vor fi obligate fie să depună candidaturi formale la alegerile parlamentare, fie să reducă la alianțe de circumstanță, prin care să păcălească alegătorii, la alegerile locale. Mai jos redăm câteva situații care ar putea rezulta drept consecință a acestei reglementări.
 - a. Un partid care la alegerile locale ar obține postul de primar și majoritatea în consiliul local într-o localitate, dar nu a depus candidaturi nici în precedentele alegeri (parlamentare sau euro-parlamentare) și nici în alte 75 de circumscripții electorale (localități) ar putea fi radiat imediat după încheierea alegerilor. Primarul și consilierii proaspăt aleși ar putea fi considerați în situația de pierdere a calității de membru al

³ Comisia de la Veneția, *Recomandări privind reglementarea partidelor politice* – octombrie 2010, art. 50

⁴ Comisia de la Veneția, *Recomandări privind reglementarea partidelor politice* – octombrie 2010, art. 80

partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărei listă a fost ales (alin. (2) lit. h¹) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali), ceea ce ar duce la declanșarea alegerilor anticipate.

- b. Există posibilitatea ca în anumiți ani, alegerile parlamentare să fie urmate de alegeri pentru Parlamentul European, caz în care partidele care au ca obiectiv doar participarea în alegerile locale să fie desființate. Acest lucru se va produce în 2019, după alegerile parlamentare din 2016.
8. Curtea Constituțională a formulat următorul argument, la punctul 9 din Decizia nr. 75 din 26 februarie 2015, privind aspectele neconstituționale din Legea 14/2003: „riscul devalorizării partidelor, în sensul supraaglomerării lor pe scena politică, nu mai subzistă în România anului 2014, astfel că și mijlocul prevăzut de lege pentru contracararea acestuia a devenit caduc”. Actualele prevederi din proiectul de lege privind radierea partidelor au tot scopul de a preveni supraaglomerarea sistemului de partide, prin eliminarea acelor care nu au activitate electorală. Totuși, radierea la intervale prea scurte crește volatilitatea la nivelul sistemului de partide și împiedică evoluția organizațională firească a unui partid nou format.
9. Există 19 județe (Ilfov, Brăila, Covasna, Tulcea, Giurgiu, Călărași, Brașov, Sălaj, Bistrița-Năsăud, Sibiu, Galați, Satu Mare, Ialomița, Mehedinți, Harghita, Hunedoara, Constanța, Gorj, Vrancea), plus Municipiul București, care au ai puțin de 75 de localități, deci un partid care ar depune candidaturi în întregul județ nu va satisface condiția privind alegerile locale.
10. Menționăm că, dintre țările membre ale Consiliului European, puține includ în legislația lor prevederi atât de stricte legate de radierea partidelor politice. Conform studiilor realizate de Comisia de la Veneția⁵, doar Armenia recurge la radierea partidelor politice care nu au prezentat candidați la alegeri⁶. Pe de altă parte, alte țări din cadrul Consiliului European, restricționează accesul partidelor politice la subvenții pentru cele care nu trec un anumit prag. Acesta este și cazul României.

Având în vedere argumentele de mai sus vă solicităm, domnule Președinte, ca în baza articolului 146, alineatul a) să solicitați Curții Constituționale a României să se pronunțe asupra constituționalității legii susmenționate, înainte de promulgare.

Cu deosebită considerație,

Organizații semnatare:

Campania Politică fără Bariere (<https://politicafarabariere.wordpress.com/despre/>)

Asociația pentru Minți Pertinente AMPER

Asociația Pro Democrația

Centrul pentru Studiul Democrației

Expert Forum

Fundația pentru o Societate Deschisă

⁵ Comisia de la Veneția, *Recomandări privind reglementarea partidelor politice* – octombrie 2010

⁶ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). GUIDELINES ON PROHIBITION AND DISSOLUTION OF POLITICAL PARTIES AND ANALOGOUS MEASURES. [[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2000\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2000)001-e)]

Institutul pentru Politici Publice
Societatea Academică din România

Pentru conformitate,
Mircea Kivu
Grupul pentru Democrație Participativă Plenum (campania Politică fără Bariere)