

DECIZIA nr.75
din 26 februarie 2015

referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.19 alin.(1) și (3) din
Legea partidelor politice nr.14/2003

Augustin Zegrean	- președinte
Valer Dorneanu	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Mircea Ștefan Minea	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Puskás Valentin Zoltán	- judecător
Simona-Maya Teodoroiu	- judecător
Tudorel Toader	- judecător
Claudia-Margareta Krupenschi	- magistrat-asistent

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Liviu-Daniel Arcer.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art.19 alin.(1) și (3) din Legea partidelor politice nr.14/2003, excepție ridicată de Claudiu Nicolae Mărginean, Petru Cristian Bulumac și Ionuț Valentin Cucu, în calitate de membri fondatori ai Partidului Pirat din România, în Dosarul nr.12711/3/2014 al Tribunalului București – Secția a V-a civilă și care constituie obiectul Dosarului nr.630D/2014 al Curții Constituționale.

2. La apelul nominal răspund Claudiu Nicolae Mărginean și Ionuț Valentin Cucu, în calitate de reprezentanți ai Partidului Pirat din Romania, lipsind Petru Cristian Bulumac, față de care procedura de citare a fost legal îndeplinită.

3. Magistratul-asistent învederează Curții faptul că, la dosarul cauzei, Asociația pentru Minți Pertinente AMPER din Tg. Mureș a transmis un document intitulat „Amicus curiae” prin care prezintă o serie de date și argumente în sensul admiterii excepției de neconstituționalitate.

4. Având cuvântul, domnul Claudiu Nicolae Mărginean arată că, în calitate de membru fondator al Partidului Pirat din România, a demarat procedura înregistrării acestui

partid, fără a depune, însă, la Tribunalul București, listele cu semnăturile de susținere a cel puțin 25.000 de membri fondatori, cerut de art.19 din Legea partidelor politice nr.14/2003, apreciind de la bun început că acest text de lege este neconstituțional. Astfel, în ce privește alin.(1) al art.19, care prevede obligația înscrierii, în respectivele liste, a unor date cu caracter personal ale semnatarilor, arată că această cerință contravine jurisprudenței recente a Curții Constituționale referitoare la reținerea, utilizarea și stocarea datelor cu caracter personal, indicând, în acest sens, Decizia nr.440 din 8 iulie 2014 și Decizia nr.17 din 21 ianuarie 2015. În plus, cunoscând faptul că, în realitate, se practică un adevărat comerț al acestui tip de date necesare completării listelor cerute de legea criticată, precizează că au renunțat la acest demers, numărul de 25.000 de semnături fiind unul foarte mare și imposibil de atins. Depune note scrise.

5. Fiind întrebat de domnul Președinte ce drept apreciază că este încălcat, arată că dreptul de asociere. Susține că, la originea sa, acest drept era absolut, însă după al doilea război mondial a suferit diverse limitări, în ceea ce privește înființarea de partide politice, însă niciodată acestea nu au avut natura unor condiționări cantitative excesive sau legate de o anumită dispersie teritorială, similare celor din țara noastră.

6. Reprezentantul Ministerului Public pune concluzii de respingere, ca neîntemeiată, a excepției de neconstituționalitate. În ceea ce privește problema protecției datelor, ridicată de autorii excepției, arată că aceasta își găsește răspunsul în alte acte normative, cum ar fi Legea nr.677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date sau infracțiunea de fals în declarații, reglementată de Codul penal. Astfel, listele ce conțin semnăturile membrilor fondatori ai unui partid politic și date cu caracter personal ale acestora sunt întocmite cu acordul semnatarilor, ele fiind necesare instanței judecătorești pentru verificarea îndeplinirii condițiilor de înregistrare a unui partid politic, prevăzute de Legea nr.14/2003. Or, instanța este o autoritate publică cu drept de a verifica astfel de date, sens în care este indicat art.8 alin.(2) lit.e), cu titlu marginal „*Prelucrarea unor categorii speciale de date*” din Directiva 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea

datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date, prin care se instituie o excepție de la regimul de protecție a prelucrării datelor cu caracter personal, garantată la alin.(1), constând în situația în care prelucrarea se referă la date care sunt necesare pentru constatarea, exercitarea sau apărarea unui drept în justiție. Reprezentantul Ministerului Public mai arată, în final, că îmbunătățirea legislației referitoare la protecția datelor cu caracter personal ar putea constitui o preocupare *de lege ferenda*, însă, în cazul de față, doar Curtea Constituțională poate aprecia dacă textele de lege criticate sunt sau nu conforme exigențelor normelor fundamentale.

Curtea,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

7. Prin Încheierea din 3 iunie 2014, pronunțată în Dosarul nr.12711/3/2014, **Tribunalul București – Secția a V-a civilă a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.19 alin.(1) și (3) din Legea partidelor politice nr.14/2003**, excepție ridicată de Claudiu Nicolae Mărginean, Petru Cristian Bulumac și Ionuț Valentin Cucu, în calitate de membri fondatori ai Partidului Pirat din România, într-o cauză având ca obiect soluționarea cererii de înregistrare a acestui partid politic, conform procedurii prevăzute de Legea partidelor politice nr.14/2003.

8. **În motivarea excepției de neconstituționalitate**, autorii acesteia susțin, în esență, că dispozițiile art.19 alin.(1) din Legea partidelor politice nr.14/2003, prin aceea că, pentru constituirea partidului politic și în vederea înregistrării sale, impun întocmirea listelor cuprinzând date cu caracter personal ale membrilor fondatori, contravin prevederilor art.26 alin.(1) din Constituție, referitoare la dreptul la viață intimă, familială și privată, precum și celor ale art.8 alin.(2) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, care prevăd condițiile limitative în care este permisă ingerința autorității publice în exercitarea unui drept. Impunând această obligație, legea nu oferă, în schimb, garanții privind protejarea acestor date și nu justifică necesitatea colectării și stocării lor. În plus, se subliniază că legea nu instituie și obligația persoanelor care ar trebui să colecteze

respectivele date de a avea, concomitent, și calitatea de operatori de date cu caracter personal. În fine, măsura legală impusă este contrară, începând cu data aderării României la Uniunea Europeană, și dreptului unional, concretizat în Directiva 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date.

9. În privința dispozițiilor art.19 alin.(3) din Legea nr.14/2003, se susține că acestea generează o ingerință asupra exercitării dreptului de asociere, astfel cum este reglementat de art.40 din Constituție și de art.11 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Instituirea unui prag de reprezentativitate atât la nivel național, cât și la nivel regional nu se poate justifica prin invocarea art.8 alin.(2) din Legea fundamentală, referitor la rolul constituțional al partidului politic, deoarece acesta poate fi îndeplinit și fără a impune un anumit prag de reprezentativitate. Legea nr.14/2003 nu indică, în expunerea de motive, necesitatea imperioasă prin care o atare ingerință se justifică, însă presupunând că ar consta în necesitatea asigurării unei reprezentativități crescute a partidului politic, în scopul evitării inflației de partide, acesta nu poate fi inclus între situațiile expres prevăzute de art.53 alin.(1) din Constituție și de art.18 din Convenție. Totodată, trebuie ținut cont și de faptul că instituționalizarea unui curent politic nu poate fi obligatorie înainte de constituirea respectivului partid, ci, în mod firesc, ulterior acestui moment, iar riscul devalorizării partidelor, în sensul supraaglomerării lor pe scena politică, nu mai subzistă în România anulului 2014, astfel că și mijlocul prevăzut de lege pentru contracararea acestuia a devenit caduc. În sprijinul argumentelor formulate, autorii excepției invocă jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în materia dreptului de asociere, în special Hotărârea din 3 februarie 2005, pronunțată în cauza *Partidul Comuniștilor (Nepeceriști) și Ungureanu împotriva României* și Hotărârea din 11 octombrie 2007 pronunțată în cauza *Bozgan împotriva României*, subliniind faptul că, la analiza necesității și proporționalității oricărei ingerințe a statului asupra exercitării unui drept, trebuie întotdeauna apreciat în funcție de speța respectivă, așa cum procedează instanța europeană.

10. **Tribunalul București – Secția a V-a civilă** apreciază că textele de lege criticate nu contravin normelor fundamentale invocate, cuprinse în Constituție, Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, fiind în acord și cu jurisprudența în materie a Curții Europene a Drepturilor Omului. Instituirea unui anumit prag minim de reprezentativitate, atât la nivel național, cât și la nivel regional, nu îngreădește dreptul la liberă asociere, care trebuie exercitat în limitele legii, tot astfel cum trebuie să funcționeze și partidele politice. Totodată, această condiție este în măsură să probeze vocația partidului politic de a accede la puterea politică în stat. Simpla asociere a două persoane nu poate constitui o abordare serioasă a vieții politice, așa cum susțin autorii excepției, oricât de valoroase ar fi acele persoane și ideile pe care ar dori să le promoveze. În ce privește criticile referitoare la dispozițiile art.19 alin.(1) din lege, se arată că datele cu caracter personal nu sunt destinate publicității, rămânând la dispoziția instanței judecătorești pentru verificarea realității, autenticității și veridicității lor. Prin urmare, condiția este strict necesară pentru a acorda girul unei asociații de a participa la activitatea publică a statului, astfel că nu se constituie într-o ingerință.

11. Potrivit prevederilor art. 30 alin.(1) din Legea nr. 47/1992, încheierea de sesizare a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

12. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului, Guvernul și Avocatul Poporului** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

Curtea,

examinând încheierea de sesizare, raportul întocmit de judecătorul-raportor, susținerile părții prezente, concluziile procurorului, notele scrise depuse și dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

13. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. d) din Constituție, precum și ale art. 1 alin. (2), ale art. 2, 3, 10 și 29 din Legea nr. 47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

14. **Obiectul excepției de neconstituționalitate** îl constituie prevederile art.19 alin.(1) și (3) din Legea partidelor politice nr.14/2003, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 347 din 12 mai 2014, cu următorul conținut: „(1) *Lista semnăturilor de susținere trebuie să menționeze obiectul susținerii, data și locul întocmirii, iar pentru susținători trebuie să conțină numele și prenumele, data nașterii, adresa, felul actului de identitate, seria și numărul acestuia, codul numeric personal, precum și semnătura. Susținătorii înscrierii unui partid politic pot fi numai cetățeni cu drept de vot.*

(...)

(3) *Lista trebuie să cuprindă cel puțin 25.000 de membri fondatori, domiciliați în cel puțin 18 din județele țării și municipiul București, dar nu mai puțin de 700 de persoane pentru fiecare dintre aceste județe și municipiul București.*”

15. În susținerea excepției de neconstituționalitate sunt invocate normele constituționale ale art.26 alin.(1) referitoare la dreptul la viață intimă, familială și privată, art.40 – *Dreptul de asociere* și ale art.53 – *Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*. De asemenea, autorii excepției consideră că sunt încălcate și prevederile art.8 alin.(2) care reglementează condițiile în care este permis amestecul unei autorități publice în exercitarea dreptului la respectarea vieții private și de familie, ale art.11 – *Libertatea de întrunire și de asociere* și ale art.18 – *Limitarea folosirii restrângerii drepturilor* din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și cele ale art.8 alin.(2) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, referitoare la protecția datelor cu caracter personal.

16. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea observă că din motivarea formulată de autorii săi se evidențiază două probleme ce urmează a fi analizate: prima, referitoare la regimul de protecție a datelor cu caracter personal, ce rezultă din critica de neconstituționalitate a dispozițiilor art.19 alin.(1) din Legea nr.14/2003, și a doua, care

privește stabilirea, prin alin.(3) al aceluiași articol 19, a numărului minim de 25.000 de membri fondatori și a dispersiei lor teritoriale, drept condiție necesară la înregistrarea unui partid politic.

17. Relativ la primul aspect examinat, Curtea reține că dispozițiile art.19 alin.(1) din Legea nr.14/2003 sunt criticate, în esență, din perspectiva încălcării dreptului la viață intimă, familială și privată, protejat de art.26 alin.(1) din Constituție, deoarece, pentru constituirea partidului politic și în vederea înregistrării sale, legiuitorul a impus întocmirea listelor cuprinzând date cu caracter personal ale semnatarilor, a căror confidențialitate nu este, însă, corelativ asigurată prin garanții legale.

18. Curtea constată că aceste susțineri de neconstituționalitate sunt neîntemeiate. Potrivit art.18 din Legea nr.14/2003, listele cu semnăturile de susținere ale membrilor fondatori, ce conțin numele și prenumele, data nașterii, adresa, felul actului de identitate, seria și numărul acestuia, codul numeric personal, precum și semnătura acestora, se depun, alături de alte documente, la Tribunalul București, în vederea înregistrării partidului politic. Art.19 alin.(2) din legea examinată menționează că lista va fi însoțită de o declarație pe propria răspundere a persoanei care a întocmit-o, care să ateste autenticitatea semnăturilor, sub sancțiunea prevăzută de art. 326 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, referitoare la falsul în declarații. Totodată, același act normativ prevede, la art.8 alin.(5), că nicio persoană nu poate fi constrânsă să facă parte sau să nu facă parte dintr-un partid politic. În aceste condiții, semnătura pe lista de susținere are o dublă semnificație: confirmarea voinței de a participa, ca membru fondator, la înființarea partidului respectiv, pe de o parte, și acceptarea înscrierii pe listă a datelor sale personale, pe de altă parte. Prin urmare, Curtea constată că operațiunea de colectare a datelor cu caracter personal a semnatarilor listei de susținere se face de către una sau mai multe persoane special desemnate în acest scop prin actul constitutiv al partidului politic în curs de înregistrare și care are/au calitatea de membri ai acestuia, veridicitatea acestor date fiind asumată prin semnătura benevolă a membrului fondator și confirmată prin declarația pe propria răspundere a celui/celor care le colectează. Obligația de întocmire a acestor liste cu semnături incumbă respectivului partidul politic, care trebuie să se preocupe de aducerea

sa la îndeplinire și să se asigure, totodată, prin propriile mijloace, de buna-credință a persoanei/persoanelor desemnate și de respectarea, în consecință, a păstrării confidențialității asupra conținutului datelor colectate. Prin urmare, modalitatea în care persoana desemnată în acest scop înțelege să-și îndeplinească sarcina primită din partea organului executiv al partidului politic în curs de înregistrare, nu poate reprezenta o problemă de neconstituționalitate în sine a dispozițiilor art.19 alin.(1) din Legea nr.14/2003.

19. Totodată, Curtea reține că depunerea acestor liste este necesară strict pentru verificarea îndeplinirii, de către instanța judecătorească, a condițiilor legale referitoare la înregistrarea partidelor politice, fără a se putea susține în mod rezonabil că respectivele date ar putea fi utilizate și în alte scopuri sau că nu vor fi stocate cu respectarea legislației în materie. Instanța judecătorească, în calitate de autoritate publică având atribuții legale ce implică gestionarea datelor cu caracter personal, este deținătoare a unui certificat de operator de date cu caracter personal (ca element de fapt, Tribunalul București, în fața căruia s-a ridicat excepția și care este unica instanță/autoritate competentă să înregistreze partidele politice și să păstreze Registrul partidelor politice, deține certificatul de operator de date cu caracter personal nr.2891/2005), astfel că autorii excepției beneficiază de garanțiile stabilite de legislația în materia protecției datelor cu caracter personal, respectiv de Legea nr.677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.790 din 12 decembrie 2001, de Legea nr.682/2001 privind ratificarea Convenției pentru protejarea persoanelor față de prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal, adoptată la Strasbourg la 28 ianuarie 1981, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.830 din 21 decembrie 2001, și de Legea nr. 102/2005 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.391 din 9 mai 2005.

20. Nu în ultimul rând, Curtea observă că Decizia nr.17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.79 din 30 ianuarie 2015, și Decizia

nr. 440 din 8 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.653 din 4 septembrie 2014, invocate de autorii excepției ca fiind decizii de admitere pronunțate de Curtea Constituțională în materia protecției datelor cu caracter personal, nu au incidență în cauza de față, de vreme ce prin aceste decizii Curtea a constatat încălcarea art.26 din Legea fundamentală din perspective total diferite și prin raportare la conținutul normativ al altor texte de lege.

21. În ce privește al doilea aspect examinat, cel referitor la numărul minim de 25.000 de membri fondatori drept condiție necesară la înregistrarea unui partid politic, Curtea are în vedere dispozițiile art.19 alin.(3) din Legea nr.14/2003, potrivit căreia „*Lista trebuie să cuprindă cel puțin 25.000 de membri fondatori, domiciliați în cel puțin 18 din județele țării și municipiul București, dar nu mai puțin de 700 de persoane pentru fiecare dintre aceste județe și municipiul București*”. În opinia autorilor excepției, aceste prevederi sunt contrare dreptului de asociere, garantat de art.40 din Constituție, precum și de art. 11 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, motivat de faptul că această condiție este excesivă și disproporționată cu pretinsul său scop legitim – asigurarea reprezentativității partidului politic în masa electorală și responsabilizarea membrilor săi – scop ce apare ca fiind desuet, depășit în condițiile anului 2014, comparativ cu situația socio-politică a României din anii 1990. Ca atare, măsura ce constituie o ingerință a autorității statale asupra exercitării unui drept fundamental nu este necesară într-o societate democratică și nu se justifică în termenii art.53 din Constituție și ai art.18 din Convenție.

22. Curtea constată că, în jurisprudența sa, a mai examinat soluții legislative similare celor cuprinse la art.19 alin.(3) din Legea nr.14/2003. Astfel, prin Decizia nr.35 din 2 aprilie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.75 din 11 aprilie 1996, Curtea Constituțională a examinat, în cadrul controlului de constituționalitate *a priori*, constituționalitatea unor prevederi ale Legii partidelor politice, devenită Legea nr.27/1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.87 din 29 aprilie 1996. Referitor la art.17 alin.(1) lit.b) din această lege, potrivit căruia cererea de înregistrare a unui partid politic, depusă la Tribunalul Municipiului București, trebuia însoțită de „*actul*

de constituire împreună cu lista semnăturilor de susținere a cel puțin 10.000 de membri fondatori, domiciliați în cel puțin 15 dintre județele țării, dar nu mai puțin de 300 în fiecare județ, însoțit de o declarație autentificată a conducătorului organului executiv al partidului privind autenticitatea semnăturilor”, Curtea, respingând criticile privind încălcarea art.8 alin. (1), ale art.37 alin. (2) și ale art.148 alin. (1) din Constituție, [devenite, după revizuirea și republicarea Constituției în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 29 octombrie 2003, art.8 alin.(1), art.40 alin.(2) și, respectiv, art.152 alin.(1) din aceasta], întrucât constituie un prag prealabil ridicat, a statuat că „aprecierea oportunității unui anumit prag de reprezentativitate nu este însă o problemă de constituționalitate, cât timp pragul instituit nu are ca efect suprimarea exercitării dreptului” și că “criteriul reprezentativității nu este, în sine, neconstituțional, el fiind în general acceptat în domeniul exercitării dreptului la asociere în partide politice, ținând seama de rolul lor de a contribui la formarea și exprimarea voinței politice a cetățenilor. Acest criteriu ar putea fi neconstituțional, dacă prin efectele sale ar duce la suprimarea dreptului la asociere sau ar fi sinonim cu o asemenea suprimare.” Aceste argumente au fost reiterate în cuprinsul Deciziei nr.147 din 27 octombrie 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.85 din 1 martie 1999, care vizează aceleași dispoziții ale art.17 alin.(1) lit.b) din Legea nr.27/1996, precum și, ulterior, în Decizia nr.433 din 25 mai 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.492 din 7 iunie 2006, și Decizia nr.954 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.551 din 5 august 2010, ambele privind dispozițiile art.19 alin.(3) din Legea nr.14/2003.

23. Față de cele constatate în jurisprudența sa, Curtea consideră că, în prezent, se impune reexaminarea dispozițiilor art.19 alin.(3) din Legea nr.14/2003, având în vedere actualele condiții ale vieții socio-politice din România, la care fac referire autorii excepției. Cu alte cuvinte, Curtea urmează să verifice dacă cerința criteriului numeric și a dispersiei teritoriale, ca prag de referință a reprezentativității partidului politic în curs de înregistrare, mai răspunde sau nu imperativului de proporționalitate și necesitate într-o societate democratică, îndeobște în contextul societății românești contemporane.

24. În acest sens, Curtea observă jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și Recomandările Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (denumită în continuare Comisia de la Veneția) în ceea ce privește dreptul de asociere în partide politice. Curtea de la Strasbourg consideră că libertatea de asociere nu este absolută, art.11 par.2 din Convenție permițând statelor să intervină pentru protejarea instituțiilor de drept și a drepturilor și libertăților altora dacă sunt amenințate prin activitățile sau intențiile unei asociații cu caracter politic. Cu toate acestea, marja de apreciere a statului este una limitată, fiind necesar ca excepțiile de la regula respectării dreptului de asociere să fie interpretate strict și impuse numai cu motive convingătoare și imperative, de natură a justifica restricționarea dreptului. Marja limitată de apreciere a statului face obiectul supravegherii europene riguroase atât asupra legii, dar și asupra deciziilor de aplicare a acesteia, inclusiv asupra deciziilor judiciare (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 17 februarie 2004, pronunțată în cauza *Gorzelik și alții împotriva Poloniei*, par.94 și 95, Hotărârea din 10 iulie 1998, pronunțată în cauza *Sidiropoulos și alții împotriva Greciei*, par.40, Hotărârea din 2 octombrie 2001, pronunțată în cauza *Stankov și Organizația Macedoneană Unită Ilinden împotriva Bulgariei*, par.84).

25. Totodată, Comisia de la Veneția a reamintit, în “*Ghidul și raportul explicativ asupra legislației partidelor politice: câteva aspecte specifice*” (adoptat la cea de-a 58-a sesiune plenară a Comisiei de la Veneția din 12-13 martie 2004), că, de principiu, cerința de înregistrare a unui partid politic nu este *per se* considerată o violare a art.10 și 11 din Convenție, referitoare la libertatea de exprimare și, respectiv, libertatea de întrunire și de asociere. Orice cerință legată de înregistrare trebuie să fie necesară într-o societate democratică și proporțională cu obiectivul urmărit prin măsura în discuție. Statele care impun o anumită procedură de înregistrare a partidelor politice trebuie să evite condiții excesive pentru reprezentarea teritorială și a numărului minim de membri ai partidului politic. Potrivit Comisiei de la Veneția, partidele politice sunt instrumente esențiale pentru participarea democratică la managementul treburilor publice, prin prezentarea de candidați la alegeri libere și democratice. Cerințele de înregistrare sunt foarte variate de la o țară la alta, însă unele condiții prealabile înregistrării existente în unele state membre ale

Consiliului European, reglementând o anumită reprezentare teritorială sau un număr minim de membri pentru înregistrare, ar putea fi problematice în lumina principiului libertății de asociere în partide politice (a se vedea, în acest sens, „*Raportul despre participarea la alegeri a partidelor politice*”, adoptat la cea de-a 67-a sesiune plenară a Comisiei de la Veneția din 9-10 iunie 2006). Astfel, în Opinia nr.431/2007, intitulată “*Comentarii asupra propunerii legislative privind partidele politice din Moldova*” (adoptată la cea de-a 71-a sesiune plenară a Comisiei de la Veneția din 1-2 iunie 2007), Comisia de la Veneția a criticat cerințele din Legea partidelor politice din Moldova, potrivit căreia un partid politic nu poate avea mai puțin de 5.000 de membri în cel puțin jumătate din unitățile sale administrativ-teritoriale, cu nu mai puțin de 150 de membri în fiecare dintre acestea. Comisia a apreciat aceste cerințe ca fiind neobișnuit de ridicate, comparativ cu alte democrații din vestul Europei și aproape imposibil de atins pentru orice asociație locală.

26. Apreciind că soluția legislativă consacrată de art.19 alin.(3) din Legea nr.14/2003 reprezintă o ingerință a autorităților statului asupra dreptului de asociere, Curtea Constituțională are de analizat, prin efectuarea testului de proporționalitate, dacă aceasta își găsește justificarea sub rigoarea exigențelor indicate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului și Comisia de la Veneția, test ce are în vedere dacă ingerința este prevăzută de lege (inclusiv criteriile de calitate ale legii), dacă există scop legitim și dacă măsura este adecvată, necesară într-o societate democratică și dacă păstrează justul echilibru între interesele colective și cele individuale.

27. În ce privește prima condiție, cea a legalității soluției juridice contestate, Curtea constată că aceasta a fost inițial prevăzută prin Decretul-lege nr.8/1989 privind înregistrarea și funcționarea partidelor politice și organizațiilor obștești din România, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.9 din 31 decembrie 1989, fiind raportată la un număr de 251 de membri fondatori. Prin Legea nr.27/1996 privind partidele politice, acesta a crescut la 10.000, pentru ca prin noua lege din 2003 – Legea partidelor politice nr.14/2003 -, acesta să fie ridicat la 25.000. Potrivit expunerii de motive, exprimate cu prilejul adoptării acestui din urmă act normativ, prin creșterea semnificativă, de la minim 10.000 la 25.000 de membri fondatori, legiuitorul a dorit să evite „crearea

unor partide cu reprezentativitate redusă sau a unor partide regionale ”, urmărind apariția „unora care să aibă capacitatea de a depune liste de candidați în majoritatea județelor țării”.

28. Astfel, dacă această măsură este, evident, prevăzută de lege, fiind, în același timp, accesibilă, clară și previzibilă, având, totodată, un scop legitim, ce constă în asigurarea reprezentativității partidului politic în rândul electoratului, Curtea constată, în considerarea celor ce urmează, că aceasta, deși este adecvată în sensul că din punct de vedere abstract poate duce la îndeplinirea scopului propus, nu este necesară într-o societate democratică. Altfel spus, cerința unui număr de minim 25.000 de membri fondatori, domiciliați în cel puțin 18 din județele țării și municipiul București, dar nu mai puțin de 700 de persoane pentru fiecare dintre aceste județe și municipiul București, ca una dintre condițiile formale pentru împlinirea procedurii legale de înregistrare a unui partid politic, are caracter excesiv, disproporționat în actualul context socio-politic al țării și față de măsurile legale în vigoare ce vizează finanțarea publică a partidelor politice și a campaniilor electorale, precum și reprezentarea parlamentară a electoratului. Curtea Constituțională a arătat în jurisprudența sa că, pe fondul indiscutabil al evoluției societății, noile realități politice, sociale, economice, culturale trebuie să fie normate, să se regăsească în conținutul dreptului pozitiv. Dreptul este viu, astfel că, odată cu societatea, și el trebuie să se adapteze modificărilor survenite (a se vedea, în acest sens, pct.3 din Decizia nr.766 din 15 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.549 din 3 august 2011).

29. Analizând motivele expuse de legiuitor la momentul adoptării Legii nr.14/2003, Curtea Constituțională constată că acestea nu mai corespund stadiului actual al societății românești, marcată de o evoluție politico-istorică firească a unei democrații instalate la sfârșitul anului 1989. Astfel, dacă riscul creării unui număr foarte mare de partide politice, al „devalorizării” ideii de partid politic, al fragmentării reprezentării parlamentare a acestora și al unei sarcini excesive a bugetului de stat pe motivul finanțării publice a acestora, reprezenta o justificare acceptabilă în contextul socio-politic al anilor 1990, Curtea observă că, tocmai în acea perioadă, numărul minim de membri fondatori cerut

pentru înregistrarea unui partid politic a fost cel mai scăzut din întreaga istorie evolutivă a legislației în materie, adică de 251 de membri (în perioada 1989-1996), pentru a crește apoi la 10.000 (în perioada 1996-2003). Apoi, la 14 ani de la evenimentele din decembrie 1989, care au marcat schimbarea regimului comunist și trecerea la forma de stat democratic, legiuitorul, în 2003, a crescut din nou, semnificativ, acest număr, invocând motive de aceeași natură. Or, așa cum se arată și în motivarea excepției de neconstituționalitate, Curtea constată că circumstanțele avute la un moment dat în vedere de legiuitor nu se mai regăsesc în prezent, în sensul că nu mai există riscul „devalorizării” ideii de partid politic sau a inflației de partide politice, cu toate consecințele avute în vedere la momentul adoptării legii. În acest sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului și-a exprimat convingerea că, odată cu trecerea timpului, restricțiile generale asupra partidelor politice devin din ce în ce mai greu de justificat, devenind necesară și preferabilă o analiză la speță, de la caz la caz, prin luarea în considerare a programului politic al fiecărui partid, decât perceperea unei amenințări din partea unei categorii sau tip anume de partide (a se vedea Hotărârea din 27 aprilie 2010, pronunțată în cauza *Tănase împotriva Moldovei*, par.175, și Hotărârea din 24 iunie 2008, pronunțată în cauza *Ādamsons împotriva Letoniei*, par.123)

30. Pe de altă parte, Curtea constată că o parte semnificativă a aspectelor problematice avute în vedere de legiuitor pentru limitarea numărului de partide politice, și anume fragmentarea parlamentară sau finanțarea acestora de la bugetul de stat, își găsește soluțiile chiar în reglementările în vigoare adoptate în aceste materii, respectiv Legea nr.334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.510 din 22 iulie 2010 (art.14, 15 și 16 din aceasta), și legile electorale (Legea nr.370/2004 pentru alegerea Președintelui României, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.650 din 12 septembrie 2011, Legea nr.35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.196

din 13 martie 2008, și Legea nr.67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.333 din 17 mai 2007).

31. Curtea observă, prin urmare, că legislația în vigoare 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. Posibilele efecte negative ce ar apărea în lipsa adoptării măsurii legale examinate sunt, deci, contracarate prin existența unor instrumente legale adecvate, astfel că această condiție nu își mai găsește rațiunea.

32. Curtea reține că, dacă legislațiile altor state prevăd condiția depunerii, la înregistrarea partidului politic, a unei liste cu un anumit număr de semnături ale *susținătorilor/adeptilor/simpatizanților*, legiuitorul român a impus semnarea de către *membrii fondatori*, noțiune mult mai restrictivă, deoarece, până la înregistrarea partidului, o persoană poate susține înființarea mai multor partide, care până la înregistrare nu există, din punct de vedere juridic, ca partide politice și deci nu pot avea membri, în timp ce aceeași persoană nu poate avea calitatea de membru fondator decât al unui singur partid politic; dispozițiile art.19 alin.(3) din Legea nr.14/2003 impun, deci, restricții mult mai mari sub aspectul atingerii în mod real a numărului cerut de membri fondatori decât dacă s-ar fi raportat la susținători/adepti/simpatizanți ai partidului politic.

33. Curtea consideră, pentru toate cele ce preced, că nu există un just echilibru între interesele colective și cele individuale, de vreme ce, prin condiția de reprezentativitate ridicată, dreptul subiectiv al persoanelor interesate să constituie un partid politic cunoaște o limitare drastică, ce depășește posibilele avantaje create prin adoptarea normei (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.266 din 7 mai 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.464 din 25 iunie 2014, par.23). De asemenea, pentru stabilirea și păstrarea echilibrului corect, legiuitorul trebuie să recurgă la ingerința cea mai redusă asupra dreptului de asociere. Or, în speță, condiția numărului minim de membri fondatori și a dispersiei lor teritoriale a depășit ceea ce este just și echitabil în raport cu dreptul fundamental protejat – dreptul de asociere.

34. În același sens, Curtea semnaleză Hotărârea din 12 aprilie 2011, pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza *Partidul Republican al Rusiei împotriva Rusiei*, în care autoritățile statale au dispus dizolvarea acestui partid politic și pe motivul, *inter alia*, al neîndeplinirii numărului minim de 50.000 de membri și în care instanța europeană a decis că a fost încălcat art.11 din Convenție, referitor la libertatea de întrunire și de asociere. Deși obiectul acestei cauze a fost contestarea măsurii dizolvării partidului respectiv, Curtea Constituțională consideră că argumentele de principiu exprimate cu acel prilej, ce au fundamentat această soluție, își găsesc, *mutatis mutandis*, aplicarea și în cazul de față. Aceasta deoarece, făcând abstracție de specificul litigiului adus în fața Curții și al elementelor de fapt, situația de drept acolo analizată, configurată de existența, la nivel normativ, a unor condiții legate de numărul minim de membri ai unui partid politic și de reprezentarea/dispersia regională/locală a acestora, își găsește corespondent în contextul legislativ român.

35. În acest context, Curtea reamintește jurisprudența în materie a Curții Europene a Drepturilor Omului, prin care aceasta a admis cu mari rezerve anumite restricții ce privesc unele condiții de fond ale înființării și/sau funcționării unui partid politic, ceea ce înseamnă că existența unor limitări excesive la nivelul *condițiilor formale* nu este acceptată, cu atât mai mult cu cât acestea sunt impuse chiar în vederea înregistrării partidului politic, deci *a priori* oricărei forme de manifestare concretă a organizației având acest statut special. Astfel, prin Hotărârea din 3 februarie 2005 pronunțată în cauza *Partidul Comuniștilor (Nepeceriști) și Ungureanu împotriva României*, instanța europeană a considerat că respingerea cererii de înregistrare a acestui partid politic exclusiv în urma examinării conformității statutului și programului său politic cu ordinea constituțională și juridică a statului și fără ca acesta să aibă activitate politică înainte de înregistrare, nu reprezenta o măsură necesară într-o democrație, reamintind că statul trebuie să uzeze de puterea sa de apreciere cu bună-credință, cu grijă și în mod rezonabil (par.49, 51, 53 și urm). În final, Curtea, în aceeași cauză, constatând încălcarea art.11 din Convenție, a apreciat că „o măsură atât de radicală ca respingerea cererii reclamanților de înregistrare a PCN ca partid politic, luată înainte chiar ca aceasta să înceapă

desfășurarea activităților, este disproporționată cu scopul propus și, în consecință, nu este necesară într-o societate democratică” (par.60).

36. De altfel, prin Decizia nr.35 din 2 aprilie 1996, precitată, Curtea Constituțională a statuat că aprecierea oportunității unui anumit prag de reprezentativitate nu este o problemă de constituționalitate, atât timp cât pragul instituit nu are ca efect suprimarea exercitării dreptului și că „acest criteriu ar putea fi neconstituțional, dacă prin efectele sale ar duce la suprimarea dreptului la asociere sau ar fi sinonim cu o asemenea suprimare.” Or, Curtea constată, pentru toate cele la care s-a făcut mai sus referire, că dispozițiile art.19 alin.(3) din Legea nr.14/2003 reglementează o măsură ce, în raport de actualul stadiu al evoluției societății românești, nu mai corespunde cerințelor sale de necesitate și că, prin caracterul său excesiv, aceasta duce la imposibilitatea exercitării efective a dreptului de asociere, ceea ce echivalează cu afectarea dreptului în însăși substanța sa. Așa fiind, Curtea constată că prevederile art.19 alin.(3) din Legea partidelor politice afectează dreptul de asociere, garantat de art.40 din Constituție.

37. Conform alin.(1) al art.40 din Legea fundamentală, *„Cetățenii se pot asocia liber în partide politice, în sindicate, în patronate și în alte forme de asociere”*. Este adevărat că, potrivit art.8 alin.(2) teza întâi din Constituție, *„Partidele politice se constituie și își desfășoară activitatea în condițiile legii”*, însă Curtea subliniază încă o dată că cerințele legii nu pot fi de așa natură încât să suprimă chiar substanța dreptului, în sensul eliminării posibilității reale și efective de exercitare a dreptului, în limitele configurate de însăși legea supremă a statului. Cu alte cuvinte, legea, ca act normativ de ordin ierarhic inferior Legii fundamentale, nu poate să coboare nivelul de protecție constituțională a unui drept sau al unei libertăți.

38. Art.61 din Constituție conferă Parlamentului atributul suveranității în materie de legiferare, acesta fiind *„organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării”*. Pe de altă parte, prin rolul său consacrat de art.142-147 din Legea fundamentală, Curtea Constituțională trebuie ca, în urma exercitării controlului de constituționalitate, să atragă atenția, după caz, asupra încălcării unui drept fundamental, fără a avea, evident, atribuția de a înlocui o normă juridică cu alta, lipsită de viciul de

neconstituționalitate constatat prin deciziile sale. Legiferarea rămâne atribuția exclusivă a Parlamentului, care, însă, în procesul de elaborare a actelor normative, are obligația de a respecta principiile constituționale și să gândească, în consecință, un sistem legislativ coerent, armonios coordonat și eficient, care să protejeze valorile statului de drept și să asigure un echilibru just între interesele colective, pe de o parte, și cele individuale, pe de altă parte.

39. În consecință, pentru îndepărtarea viciului de neconstituționalitate, legiuitorul, în cadrul marjei sale limitate de apreciere, va trebui să reexamineze dispozițiile art.19 alin.(3) din Legea nr.14/2003 în sensul reducerii numărului minim de membri fondatori semnatori ai listelor de susținere pentru înregistrarea unui partid politic, asigurându-se că sunt îndeplinite toate cerințele ce justifică această ingerință a autorității statale asupra dreptului de asociere.

40. Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art. 146 lit. d) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 1-3, al art. 11 alin. (1) lit. A. d) și al art. 29 din Legea nr. 47/1992, cu majoritate de voturi în privința excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art.19 alin.(3) din Legea partidelor politice și cu unanimitate de voturi în ce privește excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.19 alin.(1) din aceeași lege,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

Decide:

1. Admite excepția ridicată de Claudiu Nicolae Mărginean, Petru Cristian Bulumac și Ionuț Valentin Cucu, în calitate de membri fondatori ai Partidului Pirat din România în Dosarul nr.12711/3/2014 al Tribunalului București – Secția a V-a civilă și constată că dispozițiile art.19 alin.(3) din Legea partidelor politice nr.14/2003 sunt neconstituționale.

2. Respinge excepția de neconstituționalitate ridicată de aceiași autori în același dosar al aceleiași instanțe și constată că dispozițiile art.19 alin.(1) din Legea partidelor politice nr.14/2003 sunt constituționale, în raport de criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Tribunalului București – Secția a V-a civilă și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 26 februarie 2015.