

***Mihaela Roxana PRISACARIU***

## **Participarea persoanelor aparținând minorităților naționale la deciziile publice prin intermediul partidelor politice proprii**

Studiul de față ne-a fost sugerat de luările de poziție ale Partidului Civic Maghiar și ale Adunării aleșilor locali din Ținutul Secuiesc din martie anul acesta (2010), precum și de dezbaterile publice pe care au determinat-o. Reluarea temei înființării Ținutului Secuiesc și temerile privind unitatea națională, precum și dezbaterile privind finanțarea diverselor acțiuni întreprinse cu acest scop de către subiecți de drept străine au impulsivat cercetarea condițiilor în care dizolvarea unui partid ar fi legală, constituțională și conformă normelor de drept internațional.

În scopul de a clarifica aceste aspecte, studiul s-a concentrat pe relevarea normelor și jurisprudenței dezvoltate în cadrul Consiliului Europei și a raportului dintre acestea și normele interne românești sub două aspecte: calificarea și consecințele acțiunilor autonomiste sau chiar separatiste ale partidelor politice reprezentante ale minorităților naționale, respectiv finanțarea partidelor politice, în măsura în care aceasta este relevantă pentru partidele politice ale minorităților naționale.

În vederea analizării chestiunilor enumerate mai sus, câteva considerații de ordin general se impun.

### **I. Sistemul juridic de protecție a minorităților naționale**

Dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a participa efectiv la treburile publice reprezintă, alături de dreptul la educație și de dreptul la utilizarea limbii materne, una dintre principalele metode de asigurare a egalității efective a acestor persoane cu cele aparținând majorității etnice, lingvistice sau religioase.

Normele internaționale relevante, din Convenția-cadru privind minoritățile naționale<sup>1</sup>, din Declarația ONU privind drepturile persoanelor care fac parte din minorități naționale sau etnice, lingvistice și religioase<sup>2</sup> sau din Pactul internațional privind drepturile civile și politice<sup>3</sup> formează un sistem integrat de protecție a minorităților naționale, inclusiv a acestui drept, sistem dotat cu un set de mecanisme a căror funcționare se dorește a fi cât mai unitară.

---

<sup>1</sup> A se vedea Legea nr. 33/1995 pentru ratificarea Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale, încheiată la Strasbourg la 1 februarie 1995 (M.Of. nr. 82 din 4 mai 1995).

<sup>2</sup> A se vedea Declarația privind drepturile persoanelor care fac parte din minorități naționale sau etnice, lingvistice și religioase adoptată de Adunarea generală a Națiunilor Unite la 18 decembrie 1992.

<sup>3</sup> A se vedea Pactul internațional privind drepturile civile și politice adoptat de Adunarea generală a Națiunilor Unite la 16 decembrie 1966 și intrat în vigoare la 28 martie 1976.

În plan intern, sistemul național de protecție al minorităților naționale este centrat pe recunoașterea drepturilor persoanelor ce aparțin minorităților naționale, ca drepturi individuale ale omului, spre deosebire de drepturile minorităților naționale care, nefiind drepturi individuale, ci colective, nu intră în categoria drepturilor omului. Drepturile minorităților naționale, ca drepturi colective, ar putea fi doar o categorie aparte, situată la limita dintre drepturile omului și drepturile popoarelor<sup>4</sup>. Subliniind că drepturile minorităților naționale reprezintă încă un concept *in stato nascendi*, asemănătoare drepturilor de solidaritate<sup>5</sup> – categorie la fel de controversată – menționăm că protecția minorităților naționale în România se realizează pe două căi: non-discriminarea pe criterii etnice, religioase etc. și tratamentul preferențial acordat persoanelor ce aparțin minorităților naționale. Ambele au ca scop realizarea egalității efective între oameni, indiferent de deosebirile dintre indivizi<sup>6</sup>.

Ca și sistem juridic intern de protecție, remarcăm că, cel puțin până la acest moment, normele românești privind minorităților naționale nu au luat forma unui singur act normativ, a acelei legi organice privind statutul minorităților naționale pe care o menționează Constituția modificată în 2003 [art. 72 alin. (2) lit. r)], ci sunt cuprinse în mai multe acte normative cu forță juridică diferită. Principalele izvoare de drept interne în acest domeniu sunt, pe lângă Constituție și legile de ratificare a instrumentelor internaționale menționate mai sus, Legea nr. 35/2008 privind alegerile<sup>7</sup>, Legea administrației publice locale<sup>8</sup>, O.G. nr. 137/2000 privind combaterea discriminării<sup>9</sup>.

Deoarece, așa cum am arătat mai sus, în sistemul de drept românesc, protecția minorităților naționale se realizează pe calea recunoașterii existenței minorităților ca atare și a garantării de drepturi pentru membrii acestora, domeniul juridic al minorităților naționale se subsumează celui mai larg, al drepturilor omului. Pentru acest motiv, sunt relevante dispozițiile art. 11 și 20 din Constituție care statuează poziția normelor internaționale privind drepturile omului în dreptul românesc.

Așa cum am menționat anterior, persoanele aparținând minorităților naționale beneficiază, pe lângă drepturile tuturor oamenilor și cetățenilor, de drepturi specifice. Din categoria drepturilor specifice ale persoanelor aparținând minorităților naționale, am putea enumera drepturile culturale relative la educație, la folosirea limbii

---

<sup>4</sup> A se vedea *Jean Francois Renucci*, *Tratat de drept european al drepturilor omului*, Ed. Hamangiu, București, 2008, p. 861.

<sup>5</sup> A se vedea *Aurora Ciucă*, *Protecția internațională a drepturilor omului*, Ed. Fundației Academice Axis, Iași, 2009, p. 62.

<sup>6</sup> A se vedea *Kristin Henrard*, *Devising an adequate system of minority protection: individual human rights, minority rights and the right to self-determination*, Kluwer Law International, Haga, 2000, p. 7.

<sup>7</sup> A se vedea 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 nr. 215/2001 a administrației publice locale și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali (M.Of. nr. 196 din 13 martie 2008).

<sup>8</sup> A se vedea Legea nr. 215/2001, Legea administrației publice locale (M.Of. nr. 123 din 20 februarie 2007).

<sup>9</sup> A se vedea Legea nr. 48/2002 pentru aprobarea O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare (M.Of. nr. 69 din 31 ianuarie 2002).

materne, drepturile religioase și drepturile privind participarea efectivă a persoanelor aparținând minorităților naționale la treburile publice.

Referindu-ne doar la aceasta ultimă categorie de drepturi, remarcăm faptul că participarea la treburile publice reprezintă un drept al cetățeanului, indiferent de etnie, limbă sau religie. Cu toate acestea, există unele aspecte care particularizează cadrul juridic al participării persoanelor aparținând minorităților naționale la treburile publice față de participarea celorlalți indivizi<sup>10</sup>, aspecte care țin tocmai de caracterul minoritar, din punct de vedere numeric, al comunităților denumite generic *minorități naționale*.

„Vulnerabilitatea minorităților decurge, așa cum explică prof. Henrard, din non-dominanța lor în combinație cu inferioritatea lor numerică deoarece acestea implică absența virtuală a influenței politice în corpurile decizionale de la nivel legislativ și executiv” (t.n.)<sup>11</sup>. Ineficiența regulii democratice a deciziei majorității în asigurarea accesului efectiv al persoanelor aparținând minorităților naționale la luarea deciziilor publice au impus recunoașterea unor drepturi specifice ale persoanelor aparținând minorităților naționale, drepturi care uneori sunt corespunzătoare unor obligații negative sau chiar pozitive ale statelor, față de alte state sau față de indivizi.

Participarea efectivă a membrilor minorităților naționale la viața publică se realizează printr-o diversitate de metode menite să asigure egalitatea efectivă în exercitarea drepturilor politice, atât la nivel central, cât și la nivel local sau regional, în domeniile puterilor legislativă, executivă sau judecătorească.

Adaptarea sistemului electoral prin facilitarea accesului membrilor minorităților naționale în Parlament, acordarea unui drept de veto parlamentarilor reprezentând minoritățile naționale în domenii de interes special pentru acestea, înființarea unor organe executive cu rol decizional sau consultativ care să asigure cooptarea minorităților naționale la luarea deciziilor administrative, asigurarea reprezentării minorităților naționale în poliție sau justiție sunt câteva din metodele utilizate în statele europene pentru a asigura participarea minorităților naționale la viața publică<sup>12</sup>.

O altă categorie de metode vizează crearea de forme de guvernare la nivel regional sau local prin aplicarea principiului autonomiei.

Pentru minoritățile care reprezintă majorități la nivelul unor regiuni sau localități, aplicarea principiului descentralizării sau al autonomiei teritoriale permite fructificarea poziției dominante din punct de vedere numeric în luarea deciziilor în problemele de interes local sau regional.

Pentru minoritățile non-teritoriale, mecanismele specifice autonomiei personale permit participarea acestora la luarea deciziilor, în special în domeniile culturale, lingvistice, religioase.

În fiecare din aceste cazuri, accesibilitatea resurselor financiare, umane sau logistice, a mijloacelor de informare în masă influențează în mod direct caracterul efectiv al participării minorităților naționale la viața publică.

<sup>10</sup> Kristin Henrard, op. cit., p. 68.

<sup>11</sup> Idem, p. 57.

<sup>12</sup> A se vedea Recomandările de la Lund privind Participarea efectivă a minorităților naționale la viața publică și nota explicativă (în limba engleză), redactate de Fundația pentru relații Inter-etnice în septembrie 1999 la solicitarea Înalțului Comisar pentru Minorități Naționale al OSCE, disponibile la adresa ([www.osce.org](http://www.osce.org)).

Deseori minoritățile naționale aleg să participe la viața politică fie la nivel central, fie doar la nivel local, prin intermediul partidelor politice proprii.

Dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a înființa și conduce partide politice proprii reprezintă, așa după cum statuează jurisprudența constantă a CEDO, dar și Consiliul Europei prin intermediul altor instituții proprii<sup>13</sup>, o formă de exercitare a libertății de asociere și a libertății de exprimare.

De aceea, interzicerea prin lege a partidelor formate pe criterii etnice reprezintă, în sine, o violare a acestui drept<sup>14</sup>. Cu toate acestea, unele state europene dispun, în sistemul lor de drept, de norme care interzic înființarea partidelor pe criterii etnice. Astfel, în Bulgaria, Constituția, la art. 11, interzice crearea de partide pe criterii etnice, însă *de facto*, există partide care reprezintă unele minorități, precum cea turcă. Totuși, existența minorității macedonene nu este recunoscută, așa cum reiese din motivarea hotărârii Curții Constituționale Bulgare de dizolvare a Organizației Unite a Macedonenilor din Pirin<sup>15</sup>.

În acest context, problematica partidelor politice în general și a celor ce reprezintă minorități naționale în special a intrat în sfera de interes a Consiliului Europei. În mod special, finanțarea partidelor politice și activitatea partidelor care militează pentru autonomie sau separație teritorială, raportarea acestor chestiuni la libertatea de asociere și de expresie sau condițiile în care dizolvarea sau interzicerea partidelor ar fi corespunzătoare standardelor internaționale au făcut obiectul acestui interes.

## **II. Calificarea și consecințele juridice ale acțiunilor autonomiste și separatiste ale partidelor politice reprezentante ale minorităților naționale**

Dreptul de asociere, cunoscut și sub denumirea de libertatea de asociere (în limbajul Convenției europene a drepturilor omului), este unul dintre drepturile omului recunoscute atât în plan intern, cât și în plan internațional tuturor persoanelor, fără discriminare. Așa cum rezultă din dispozițiile Convenției, dreptul de a înființa partide politice și de a activa în acest cadru reprezintă una din ipostazele sub care se poate manifesta libertatea de asociere.

Dreptul de asociere în partide politice este recunoscut de Constituția noastră doar cetățenilor<sup>16</sup>. Conform aceleiași dispoziții, formarea și funcționarea partidelor politice este liberă, sub condiția ca acestea să nu militeze, prin scopurile ori activitatea lor, împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranității, a integrității sau a independenței României. Conform normelor constituționale și

---

<sup>13</sup> Ne referim la Adunarea Parlamentară, la Comitetul de Miniștri și la Comisia de la Veneția pentru democrație prin drept.

<sup>14</sup> A se vedea deciziile CEDO în cauzele *Partidul Comunist Unit al Turciei c. Turcia* (hotărârea din 30 ianuarie 1998), *Partidul Socialist al Turciei ș.a. c. Turcia* (hotărârea din 12 noiembrie 2003) sau *Organizația Macedoneană Unită Ilinden și Ivanov c. Bulgaria și Organizația Macedoneană Unită Ilinden – PIRIN ș.a. c. Bulgaria* (hotărâri din 20 octombrie 2005).

<sup>15</sup> A se vedea decizia CEDO în cauza *Organizația Macedoneană Unită Ilinden – PIRIN ș.a. c. Bulgaria* din 20 octombrie 2005.

<sup>16</sup> A se vedea dispozițiile art. 40 din Constituția României (M.Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003).

legale relevante, unor asemenea partide ar urma să li se respingă cererea de înființare de către Tribunalul București sau, o dată înființate, să fie declarate neconstituționale de către Curtea Constituțională a României.

Studiind jurisprudența CEDO, constatăm că instanța de la Strasbourg a avut de mai multe ori ocazia de a se pronunța în privința înțelesului art. 11 al Convenției<sup>17</sup>.

Astfel, în cauzele *Partidul Comunist Unit al Turciei c. Turcia* (hotărârea din 30 ianuarie 1998), *Partidul Socialist al Turciei ș.a. c. Turcia* (hotărârea din 12 noiembrie 2003), *Organizația Macedoneană Unită Ilinden și Ivanov c. Bulgaria și Organizația Macedoneană Unită Ilinden – PIRIN ș.a. c. Bulgaria* (hotărâri din 20 octombrie 2005), CEDO a statuat că se bucură de libertatea de asociere și persoanele care militează pentru autonomie și secesiune, în condițiile în care nu propun schimbări incompatibile cu principiile fundamentale ale democrației și folosesc mijloace democratice pentru atingerea scopurilor lor.

Astfel, în cauza *Organizația Macedoneană Unita Ilinden – PIRIN ș.a. c. Bulgaria*, CEDO consideră că „(...) un partid politic poate milita pentru o schimbare a structurilor constituționale și legale ale statului cu două condiții. Întâi, mijloacele folosite în acest scop trebuie să fie, în orice condiții, legale și democratice. Apoi, schimbarea propusă trebuie ea însăși să fie compatibilă cu principiile democratice fundamentale. (...)”

În privința celei de a doua condiții, Curtea consideră că, inclusiv în cazul în care se poate presupune că proiectul politic susținut de aplicant este într-adevăr autonomia sau chiar secesiunea (...), acesta nu este în mod necesar în contradicție cu principiile democrației. Simplul fapt că un partid politic solicită autonomia sau chiar secesiunea unei părți a teritoriului țării nu reprezintă o bază suficientă pentru a justifica dizolvarea sa pe motiv de siguranță națională. Într-o societate bazată pe domnia legii, ideilor politice care pun la încercare ordinea existentă fără a pune sub semnul întrebării resorturile democrației și a căror realizare este susținută prin mijloace pașnice trebuie să li se ofere oportunități de expresie ca, printre altele, participarea în partide politice. Oricât de șocante sau inacceptabile ar putea apărea afirmațiile liderilor și membrilor partidului aplicant pentru autorități sau pentru majoritatea populației și oricât de ilegite ar fi cererile lor, aceasta nu garantează interferența în chestiune. Faptul că programul politic al partidului aplicant a fost considerat incompatibil cu principiile și structura statului bulgar nu îl face incompatibil cu regulile și principiile democrației. Este de esența democrației posibilitatea ca diverse programe politice să fie propuse și dezbătute, chiar și cele care pun sub semnul întrebării modul în care un stat este organizat în prezent, cu condiția ca acestea să nu vatăme chiar democrația (...).”

---

<sup>17</sup> Art. 11 al Convenției europene a drepturilor omului are următorul cuprins: „(1) Orice persoană are dreptul la libertatea de întrunire pașnică și la libertatea de asociere, inclusiv dreptul de a constitui cu alții sindicate și de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor sale.

(2) Exercițarea acestor drepturi nu poate face obiectul altor restrângeri decât acelea care, prevăzute de lege, constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea națională, siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protejarea sănătății sau a moralei ori pentru protecția drepturilor și libertăților altora. Prezentul articol nu interzice ca restrângeri legale să fie impuse exercitării acestor drepturi de către membrii forțelor armate, ai politiei sau ai administrației de stat”.

Astfel, deși Curtea a considerat în aceste cazuri că dizolvarea partidelor secesioniste s-a făcut în conformitate cu legea și că a vizat un scop legitim, a reținut totuși că restrângerea libertății de asociere nu a fost proporțională cu scopul urmărit și că nu reprezintă o măsură necesară într-o societate democratică.

„Considerând că nu există o nevoie socială presantă care să ceară dizolvarea partidului aplicant și că, în aceste condiții, dizolvarea nu era necesară într-o societate democratică, Curtea a reținut, în unanimitate, că a avut loc o violare a art. 11”.

Având în vedere prioritatea de aplicare a normei internaționale privind drepturile omului față de norma internă, inclusiv în ceea ce privește interpretarea normei constituționale, conform art. 20 din Constituție, credem că atâta timp cât formațiunile politice care susțin autonomia Ținutului Secuiesc vor folosi mijloace pașnice și democratice, dizolvarea lor ar reprezenta o violare a libertății de asociere. Ca urmare, dispoziția constituțională în cauză, respectiv art. 40 alin. (2), ar putea fi interpretată în mod restrictiv în sensul următor: „Partidele sau organizațiile care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranității, a integrității sau a independenței României, *propunând schimbări care sunt incompatibile cu principiile fundamentale ale democrației sau folosind mijloace ilegale sau nedemocratice* sunt neconstituționale” (s.n.).

În acest context, apare surprinzătoare transpunerea dispoziției de la art. 40, după cum s-a văzut, deja mult prea restrictivă, după standardele CEDO, în Legea partidelor politice, la art. 3. Dacă art. 40 impune partidelor politice o obligație negativă, de abținere, interzicând promovarea unor scopuri contrare, printre altele, integrității României, art. 3 din Legea nr. 14/2003 le impune o obligație pozitivă, de a face, stabilind ca toate partidele să militeze pentru respectarea unității statului și a integrității teritoriale. Ba mai mult, dacă prin Constituție se interzice propaganda împotriva integrității teritoriale, în lege se stabilește că partidele să militeze nu doar pentru integritate, ci și pentru unitatea statului.

În condițiile priorității de aplicare a dispozițiilor Convenției europene față de legile interne, o asemenea normă legală pare nu doar inutilă, ci și generatoare de confuzie.

Pe de altă parte, se cuvine să remarcăm orientarea Curții de la Strasbourg spre analizarea normelor juridice naționale în interpretarea și în cazurile în care acestea se aplică, adică produc efecte la nivel social și, implicit, să evidențiem interesul minim al Consiliului European pentru norma scrisă, în mod abstract. Astfel, în măsura în care, în cauzistica lor, instanțele românești nu fac, din varii motive, aplicarea normelor analizate în înțelesul lor literal, nici nu se impune, în opinia noastră, ca o urgență, punerea lor de acord cu jurisprudența CEDO; și asta, mai ales în contextul mereu bulversantelor modificări legislative.

Cu toate că forța juridică a normei CEDO rezultă dintr-o analiză coroborată a textului intern cu cel internațional, exercitarea efectivă a libertății de asociere, ca drept subiectiv, este influențată în mod determinant de capacitatea sistemului european de protecție a drepturilor omului de a pune în aplicare deciziile relevante ale CEDO.

Referindu-ne doar la cele două decizii privind partidul etnicilor macedoneni din Pirin-ul bulgar, observăm că, la trei ani și jumătate de la rămânerea definitivă a

deciziilor CEDO, Comitetul de Miniștri a închis examinarea cauzelor fără ca formațiunea politică aplicantă să fi dobândit recunoașterea juridică în statul bulgar<sup>18</sup>.

Rezoluția emisă de Comitetul de Miniștri<sup>19</sup> în scopul declarării închise a cazului a fost criticată ca „nesatisfăcătoare” de către organizația Diaspora Macedonene Unite (DMU)<sup>20</sup>, deoarece, pe de o parte, impune o obligație formațiunii politice aplicante, de a relua procedura de înregistrare, deși nu i s-a reținut vreo culpă în dizolvarea sa, ca partid politic, și, pe de altă parte, deoarece DMU nu a obținut încă recunoașterea ca partid politic<sup>21</sup>.

Dacă avem în vedere faptul că și în alte cazuri Comitetul de Miniștri a întâmpinat greutăți în ce privește punerea în aplicare a deciziilor Curții și că încă există probleme nerezolvate, cum este cazul *Ilașcu c. Moldova și Federația Rusă*, spre exemplu, observăm că, în acest moment, eficacitatea controlului Comitetului de Miniștri este limitată<sup>22</sup>. Analiza modului de executare a deciziilor CEDO și a rolului Comitetului de Miniștri dovedește existența unor limite funcționale ale acestui

---

<sup>18</sup> Pe tărâmul asigurării executării deciziilor CEDO, Comitetul de Miniștri are un rol hotărâtor, mai exact, are sarcina de a verifica executarea dispozițiilor Curții, sub următoarele aspecte:

- plata sumei acordate ca justă compensație a vătămării suferite;
- adoptarea de către statul respondent a măsurilor individuale necesare încetării violării de drept și ștergerii consecințelor acesteia în scopul realizării, la maximum posibil, a principiului *restitutio in integrum*;
- adoptarea de către același stat a măsurilor generale necesare prevenirii unor violări similare.

<sup>19</sup> Consiliul de Miniștri a luat act de faptul că decizia CEDO a fost pusă în aplicare, în ce privește primul aspect, prin plata justei compensații de către Statul bulgar.

În ce privește măsurile individuale menționate, Comitetul de Miniștri a constatat că:

- din februarie 2006, O.U.M. a mai încercat încă de trei ori să se înregistreze în mod legal, eșuând însă de fiecare dată, din varii motive, imputabile fie organizației aplicante, fie autorităților bulgare;

- în acest timp legislația relevantă a suferit unele modificări, printre care o creștere de 10 ori și o descreștere la jumătate, a numărului de membri necesari înregistrării partidului (de la 500 la 5.000 și apoi la 2.500 de membri). Spre comparație, în România partidele politice trebuie să dovedească un număr de 25.000 de membri fondatori [art. 19 din Legea nr. 14/2003, Legea partidelor politice (M.Of. nr. 25 din 17 ianuarie 2003 cu modificările ulterioare)], însă organizațiile minorităților naționale fac excepție, nefiind necesară înregistrarea lor ca partide politice;

- autoritățile bulgare au declarat că în noile condiții legislative nu mai văd vreun obstacol în calea înregistrării formațiunii, cu respectarea Constituției și a legii aplicabile.

În ce privește măsurile generale, statul bulgar a difuzat decizia Curții mai ales în rândul magistraților bulgari și a publicat atât decizia cât și studiul privind aceasta decizie. A se vedea *Resolution CM/ResDH (2009) 120 Execution of the judgment of the European Court of Human Rights United Macedonian Organisation Ilinden – PIRIN and others against Bulgaria* (<http://cmiskp.echr.coe.int>).

<sup>20</sup> (<http://www.americanchronicle.com/articles/view/131083>)

<sup>21</sup> A se vedea *Resolution CM/ResDH(2009)120 Execution of the judgment of the European Court of Human Rights United Macedonian Organisation Ilinden – PIRIN and others against Bulgaria* (<http://cmiskp.echr.coe.int>).

<sup>22</sup> *Jean François Renucci*, *Tratat de Drept European al Drepturilor Omului*, Ed. Hamangiu, București, 2008, p. 986, 987.

mecanism<sup>23</sup>, limite care afectează exercitarea drepturilor statuate de Convenție, inclusiv a libertății de asociere.

### III. Finanțarea partidelor politice de către subiecte de drept străine din perspectiva jurisprudenței CEDO și a recomandărilor Consiliului Europei

Urmare a cazurilor aduse în atenția Consiliului Europei prin plângeri private sau inter-state<sup>24</sup>, chestiunile legate de finanțarea străină a partidelor politice au făcut obiectul atenției Consiliului Europei. Consiliul Europei a luat în discuție mai multe situații de finanțare străină: finanțarea de către un alt stat, finanțarea de către un partid înregistrat sau care funcționează în alt stat, finanțarea de către o persoană juridică străină sau finanțarea de către o persoană fizică străină.

Comisia de la Veneția, studiind legislația din 44 de state, a ajuns la concluzia că finanțarea unui partid politic de către un stat străin ar trebui interzisă în țările membre ale Consiliului Europei și că, pe de altă parte, finanțarea de către o persoană fizică străină, în special dacă este vorba despre o persoană de aceeași etnie cu minoritatea, reprezentată de partidul respectiv, ar trebui admisă, în condițiile și în limitele fixate în legislația internă<sup>25</sup>.

În ce privește finanțarea unui partid politic de către o persoană juridică străină și, în special, de către un alt partid politic, înrudit ca ideologie și scopuri, mai ales dacă este vorba de partide care funcționează, ambele, în state membre ale Uniunii Europene, aceasta ar putea fi permisă, chestiunea rămânând însă în marja de apreciere a fiecărui stat. Comisia de la Veneția a observat că, în lumina varietății abordărilor problemei de la un stat membru al Consiliului Europei la altul, nu poate exista un singur răspuns la întrebarea dacă interzicerea finanțării unui partii politic de către partide politice străine este „necesară într-o societate democratică”. Comisia a

---

<sup>23</sup> Așa cum arăta profesorul Renucci, până la intrarea în vigoare a Protocolului 14 al Convenției, la 1 iunie 2010, singurele măsuri ce pot fi luate împotriva statului care refuză să-și îndeplinească obligația sunt suspendarea dreptului de vot în Comitetul de Miniștri și eliminarea din cadrul organizației, masuri considerate de autor prea extremiste și contra-productive. În consecință, „puterea de supraveghere a Comitetului de Miniștri, extinsă *a priori* este, în cele din urmă, destul de restrânsă. De fapt, acesta supraveghează executarea hotărârii, dar nu dispune de nici o competență de sancționare în cazul în care statul în cauză ar refuza să respecte o hotărâre a curții prin care este condamnat” (*Jean François Renucci*, op. cit., p. 987).

Una din consecințele directe ale situației actuale este încărcarea instanței europene cu un caz repetitiv, așa cum se întâmpla în cazul *Ilașcu* sau în cazul O.M.D. contra Bulgariei.

Față de cele menționate, prof. Renucci evidențiază că „aparține în mod sigur răspunderii colective a statelor contractante obligația de a păstra autoritatea Curții și, așadar, credibilitatea și eficacitatea ansamblului sistemului convențional de protecție în raport cu un stat care ar refuza să se conformeze uneia dintre hotărârile Curții într-un litigiu la care este parte”.

<sup>24</sup> A se vedea *United Macedonian Organisation Ilinden and Others c. Bulgaria* (nr. 59491/01, §§57-62, 19 ianuarie 2006)

<sup>25</sup> A se vedea *Guidelines and Report on the Financing of Political Parties*, adopted by the Venice Commission (European Commission for Democracy through Law) at its 46th Plenary Meeting (Veneția, 9-10 martie 2001).



considerat totuși că experiența cooperării dintre partide politice în cadrul organizațiilor și instituțiilor europene supranaționale susține o abordare mai puțin restrictivă; asemenea cooperare este ea însăși „necesară într-o societate democratică”, în timp ce nu este clar că același lucru poate fi spus despre impunerea de obstacole în calea cooperării prin interzicerea relațiilor financiare între partide politice stabilite în țări diferite<sup>26</sup>.

Asupra acestei chestiuni au avut ocazia sa-și exprime punctul de vedere atât Adunarea Parlamentară<sup>27</sup>, cât și Comitetul de Miniștri ale Consiliului Europei. Între opiniile celor două instituții ale Consiliului Europei pot fi remarcate unele fine diferențe. În timp ce Comitetul de Miniștri recomandă statelor să „limiteze expres, să interzică sau să reglementeze în alt mod donațiile de la donatorii străini” (t.n.)<sup>28</sup>, Adunarea Parlamentară califică orice alte donații în afara celor permise de la statul unde e înregistrat partidul ca fiind donații private și recomandă interzicerea donațiilor de la companiile de stat sau care utilizează fonduri publice, de la cele situate în străinătate și de la instituțiile religioase, precum și limitarea strictă a donațiilor de la persoanele juridice.

În cauza *Partidul Naționalist Basc – Organizația Regională a Iparralandiei c. Franței* (hotărârea din 7 iunie 2007), CEDO a avut ocazia să hotărască asupra deciziei autorităților franceze de respingere a cererii de înregistrare a asociației pentru strângerea de fonduri<sup>29</sup> necesare activității politice a partidului aplicant, fonduri provenite cu prioritate din partea Partidului Naționalist Basc Spaniol.

Curtea de la Strasbourg „consideră, totuși, că aceasta chestiune cade în marja de apreciere reziduală permisă statelor părți, care rămân libere să determine care surse de finanțare străine poți fi acceptate de partidele politice. În sprijinul aceste abordări, Curtea notează că reiese din opinia prezentată în cazul de față de Comisia de la Veneția că statele membre ale Consiliului Europei au opinii divergente în chestiunea finanțării partidelor politice din surse străine, și că în art. 7 al Recomandării Rec(2003)4 din 8 aprilie 2003 privitoare la reguli comune împotriva corupției în finanțarea partidelor politice și campaniile electorale, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei recomandă ca guvernele statelor membre «să limiteze, să interzică sau să reglementeze în alt mod în mod special donațiile de la donatorii străini».

Acestea determină Curtea să conchidă că faptul că partidelor politice nu li se permite să primească fonduri din partea partidelor străine nu este, în sine, incompatibil cu art. 11 din Convenție”.

---

<sup>26</sup>A se vedea cauza CEDO, *Parti Nationaliste Basque - Organisation Régionale D'Iparralde c. Franța* (no. 71251/01).

<sup>27</sup>A se vedea Recomandarea 1516 (2001) din 22 mai 2001 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei privind finanțarea partidelor politice (în limba engleză) (<http://assembly.coe.int>).

<sup>28</sup>A se vedea Recommendation Rec(2003)4 of 8 April 2003 on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns, Article 7. The Committee of Ministers of the Council of Europe recommended that the governments of member States „specifically limit, prohibit or otherwise regulate donations from foreign donors”.

<sup>29</sup>Ca și în Franța, și în România, partidele politice își asigură finanțarea prin intermediul unei alte persoane fizice sau juridice înființate și mandatate în acest scop. A se vedea art. 26 și urm. din Legea nr. 334/2006 (M.Of. nr. 632 din 21 iulie 2006), cu modificările ulterioare.

În cazul de față, sancțiunea a constat în refuzul înregistrării asociației necesare strănerii de fonduri și nu a partidului însuși. Într-un sens asemănător se pronunța și Comisia de la Veneția care sugerează că, pentru primirea în mod ilicit de fonduri din surse străine, sancțiunile ar putea fi restrângerea până la suprimare a sprijinului financiar public și, mai puțin, dizolvarea sau interzicerea partidului respectiv.

În lumina celor de mai sus, este interesant de remarcat concepția legiuitorului român care a avut ocazia de a se pronunța asupra acestui subiect prin Legea nr. 334/2006<sup>30</sup>. Legiuitorul român alege varianta interzicerii oricăror donații din străinătate, cu excepția bunurilor materiale necesare activității politice care nu sunt materiale de propagandă electorală, permise de la organizații politice internaționale la care partidul politic respectiv este afiliat sau de la partide politice ori formațiuni politice aflate în relații de colaborare politică, precum și cele care se folosesc numai în cadrul campaniei electorale pentru alegerea reprezentanților României în Parlamentul European<sup>31</sup>.

După cum se poate observa, legea românească alege varianta restrictivă, rămânând totuși în limitele legislației europene, așa cum o face și la nivelul sancțiunilor aplicabile cazurilor de finanțare străină ilegală. Pentru asemenea cazuri sancțiunea nu este dizolvarea sau interzicerea în alt mod a partidului respectiv, ci confiscarea sumelor permise în mod ilegal.

În România, norma internă, reprezentată de Legea nr. 334/2006, stabilește că un partid, inclusiv unul reprezentând o minoritate națională, nu poate primi donații străine altele decât cele de la partide sau organizații politice internaționale cu care se află în relații de colaborare politică, constând în bunuri materiale necesare activității politice sau campaniei electorale de la nivel european. Aceste donații trebuie să se încadreze în suma reprezentând valoare a 500, respectiv 1.000 de salarii de bază minime brute pe țară într-un an, respectiv într-un an electoral<sup>32</sup>. Nerespectarea acestor dispoziții nu poate duce la dizolvarea partidului respectiv, ci doar la confiscarea sumelor permise ilegal.

În finalul cercetării noastre, constatăm că legislația și, mai cu seamă, practica judiciară românească este armonizată cu cea a Consiliului Europei în domeniul asigurării participării persoanelor ce aparțin minorităților naționale la viața publică

---

<sup>30</sup> A se vedea Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale (M.Of. nr. 632 din 21 iulie 2006), cu modificările ulterioare.

<sup>31</sup> Art. 11 și 24 din Legea nr. 334/2006 au următorul cuprins:

„Art. 11. (1) Acceptarea donațiilor din partea altor state ori a organizațiilor din străinătate, precum și din partea persoanelor fizice sau juridice străine este interzisă. (2) Fac excepție de la prevederile alin. (1) donațiile constând în bunuri materiale necesare activității politice, dar care nu sunt materiale de propagandă electorală, permise de la organizații politice internaționale la care partidul politic respectiv este afiliat sau de la partide politice ori formațiuni politice aflate în relații de colaborare politică. Pot fi permise și materiale de propagandă care se folosesc numai în cadrul campaniei electorale pentru alegerea reprezentanților României în Parlamentul European”.

„Art. 24. (1) Este interzisă finanțarea campaniei electorale, în mod direct sau indirect, de către persoane fizice ori juridice străine. (2) Sumele astfel permise se confiscă și se fac venit la bugetul de stat”.

<sup>32</sup> A se vedea Legea nr. 334/2006 art. 5 alin. (4).

prin intermediul partidelor politice proprii. Dreptul membrilor minorităților naționale de a înființa și conduce propriile partide politice nu poate fi îngădit decât în cazul în care partidele, prin membrii lor reprezentativi, propun schimbări care sunt incompatibile cu principiile fundamentale ale democrației sau folosesc mijloace ilegale sau nedemocratice.

În același context, remarcăm că jurisprudența Curții de la Strasbourg este consistentă și coordonată cu poziția Consiliului Europei ca întreg, însă capacitatea de supraveghere a Comitetului de Miniștri este, în concret, destul de restrânsă<sup>33</sup>, ceea ce are valența de a afecta credibilitatea și eficacitatea pe termen lung a sistemului de protecție a drepturilor omului instituit prin intermediul Curții de la Strasbourg și naște întrebări cu privire la eficiența metodelor juridice de soluționare a controverSELOR internaționale.

---

<sup>33</sup> *Jean François Renucci*, op. cit., p. 987.