

ÎNREGISTRAREA PARTIDELOR POLITICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA ȘI BUNELE PRACTICI

doctorand în Institutul de Istorie, Stat și Drept:

Ion CIOBANU

Recenzent:

Victor BALMUS

Summary

Pluripartitism sets up a fundamental indicator of the democratic values and the statute of law, and the registration of political parties is a continuous traditional phenomenon which results from current realities, which evaluated in the European States and was spread in almost all world states.

In most of democratic states ,the registration of political parties was initiated in 60-70.

There are different methods of creating political formations depending on the statute , program, activity limits, participation at the local and parliamentary elections, number of member, etc. A role apart in the registration process and functioning of the political parties is given to the methodological aspect of the research.

Rezumat

Pluripartitismul constituie un indicator fundamental al valorilor democrației și statului de drept, iar procesul de înregistrare a partidelor politice este un fenomen tradițional continuu ce reiese din realitățile actuale care a evoluat în statele europene și s-a extins în majoritatea statelor lumii. În majoritatea statelor democratice, înregistrarea partidelor politice a fost instituită în anii ' 60-70.

Există diverse modalități de a constitui formațiuni politice în dependență de statut, program, limitele activității, participarea la alegeri parlamentare și locale, numărul membrilor etc. Un rol aparte în proces de înregistrare și funcționare al partidelor politice îl constituie aspectul metodologic al cercetării.

Aspectele generale ce țin de constituirea și dezvoltarea pluripartidismului sunt amplu reflectate în operele cercetătorilor Tănăsescu Simina și Muraru Ioan¹, Ion Deleanu², A.C. Автономов³, Т.К. Байкова⁴, С.Е. Заславский⁵. Bazele activității partidelor politice au fost studiate amplu de către Т.Б. Бекназар-Юзбашев⁶, В.Н. Даниленко⁷, В.Е. Чиркин⁸, Ю.А. Юдин⁹ etc.

Este necesar de menționat că problema înregistrării partidelor politice este puțin tratată de

¹ Muraru I. Drept constituțional și instituții politice, București: Lumina Lex, 2001, p. 298.

² Deleanu Ion. Drept Constituțional și Instituții Politice. Tratat I, București: Europa Nova, 1996, p. 217.

³ Автономов А.С. Правовая онтология политики: К построению системы категорий. Фонд развития парламентаризма в России. Москва: Инфограф, 1999. с. 221.

⁴ Байкова Т.К. Конституционно-правовой статус политических партий в Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. Москва: МГЮА, 2002. с. 52.

⁵ Заславский С.Е. Институционализация многопартийности в современной России: генезис, механизмы формирования и функционирования, перспективы. Дисс... канд. полит. наук. Москва: МГУ, 1995.

⁶ Бекназар-Юзбашев, Г. Партии в буржуазных политико-правовых учениях, Москва: Наука, 1988, 116 с.

⁷ Даниленко В. Политические партии и буржуазное государство, Москва: Юридическая литература, 1984, с.95

⁸ Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. Москва: Юристъ, 1997. С. 104

⁹ Юдин Ю., Политические партии и право в современном государстве, Москва: Инфра-М, 1998, с. 64

autorii autohtoni printre care figurează A. Arseni¹⁰, I. Bucătaru¹¹, V. Moșneaga, V. Rusnac, P¹². Frunțașu¹³ etc.

Există mai multe căi de apariție a partidelor politice. Ele pot lua naștere în jurul unei personalități marcante sau sânt fondate cu ocazia unui eveniment istoric crucial. Cel mai frecvent partidele politice se constituie pentru a încarna o ideologie (socialism, comunism, fascism, naționalism etc.).

Dacă societatea politică nu răspunde dinamicii sensibilităților politice ale populației, societatea civilă poate genera mișcările sociale purtătoare de noi valori. Așa cum indică unele evoluții relativ recente, din aceste mișcări se pot desprinde partide politice noi (evoluția mișcărilor ecologiste din Europa occidentală și a mișcărilor civice din Europa de est).

De asemenea trebuie semnalată, tendința apariției unor partide de reprezentare strict regională, care sunt prezente îndeosebi în competițiile electorale și în structurile de puteri locale.

În acest context, considerăm că partidele politice se formează în vederea realizării următoarelor scopuri: reprezentarea intereselor cetățenilor la nivelul administrației centrale și locale, participarea la alegeri, participarea la afaceri publice, acordarea ajutorului păturilor vulnerabile etc.¹⁴

Procesul de înregistrare a partidelor politice este un fenomen tradițional continuu ce reiese din realitățile actuale care a evoluat în statele europene și s-a extins în majoritatea statelor lumii. În majoritatea statelor democratice, înregistrarea partidelor politice a fost instituită în anii 60-70. Astfel, legea partidelor politice din Republica Federativă Germania adoptată în 1967 a fost unul dintre primele acte juridice care reglementa activitatea acestor subiecte de drept. Apoi, au urmat Portugalia (1974), Austria (1975), Spania (1978), Tunis (1988) etc.

Franța însă a adoptat prima lege privind asocierile din 1 iulie 1901 potrivit căreia organizațiile necomerciale se formează în mod liber, iar în 1910 sunt instituite condițiile juridice de participare a partidelor politice în campanii electorale. În Franța nu există un organ abilitat cu înregistrarea partidelor politice. Până la momentul actual, în Franța sunt în vigoare actele juridice ce reglementează activitatea partidelor politice și tangențial procedura înregistrării de mai mult de o 100 de ani.

Astfel prima lege ce a permis dreptul de asociere a asociațiilor necomerciale a fost legea privind asociațiile din 1 iulie 1901, iar în 1910 în acest stat au fost stabilite bazele normative

¹⁰ Arseni A., Drept constituțional și instituții politice. Note de curs. Vol. II. Ediția a II-a., Chișinău: Tipografia „Print – Color”, 1997, 387 p.

¹¹ Bucătaru I., Instituționalizarea partidelor politice: aspecte teoretico-metodologice, MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică), Nr.1 (XXVIII), Chișinău, USM, 2005, - 174 P.

¹² Moșneaga V., Rusnac Gh. Alegerile parlamentare și consolidarea sistemului pluripartitist în Republica Moldova. În: Moldoscopie (Problemele analizei politice). Partea IV, Chișinău: CE USM, 1994, p.173-210.

¹³ Frunțașu P. Sistemele politice contemporane (analiză comparată), Chișinău: CE USM, 2001, vol.I, 368 p.

¹⁴ Анисимов Л.Н. Конституционное право России: Учебно-методические материалы и программа, Москва: ЮстициИнформ, 2006. с. 97.

pentru participare a partidelor politice în scrutin electoral. În 1971, Curtea Constituțională din Franța a confirmat legalitatea acestor acte juridice. În conformitatea cu decizia acesteia, dreptul de asociere este garantat de Constituție, și nici o lege nu poate atenta la aceasta.

Statutul partidelor politice în mod expres a fost prevăzut în Constituția franceză din 1958 și prevede că partidele politice se asociază în mod liber, pe principiile generale ale respectării suveranității și democrației. Legea privind asociațiile a permis crearea acestora în mod informativ prin depunerea cererii de înregistrare la prefectură (subdiviziune a Ministerului de Interne).

Este necesar de menționat că partidele politice nu sunt obligate să se înregistreze în registrul de stat, ci doar dacă doresc să capete statut de persoană juridică cu toate drepturile și obligațiunile specifice asociațiilor necomerciale.

Specificul mecanismului francez de înregistrare constă în faptul că organul abilitat nu este în drept să refuze un partid politic în faptul de al înregistra, ceea ce nu coincide cu poziția organelor competente din alte sta(România, Ucraina, Federația Rusă, Republica Moldova etc.). Interzicerea înregistrării este posibilă doar prin decizia instanței de judecată.

În ceea ce privește apartenența cetățenilor străini la un partid politic francez, aici legiuitorul francez este solidar cu majoritatea statelor pe această poziție și în contradicția cu norma germană, adică cetățenilor străini le este interzis să facă parte într-un partid politic francez și să le finanțeze.

Dar, solidaritatea legislației franceze vine în concordanță cu cea germană privind acordarea drepturilor politice lărgite, inclusiv și altor organizații politice(nu numai partidelor politice).

Din categoria aceasta un statut aparte revine SUA, Marii Britanii și altor state adepte a sistemului de drept anglo-saxon. Deci, în statele sus-menționate nu există procedură de înregistrare a partidelor politice. Legiuitorul american sau englez a atras atenție mai mult finanțării campaniei electorale și combaterii corupției politice. După cum menționa politologul Bill Hennessy de la Universitatea din Pensilvania ”e puțin probabil ca în curînd să apară reglementare federativă a activității partidelor politice.”¹⁵. Este necesar de menționat că în aceste state activitatea partidelor este reglementate de legislația civilă și electorală, dar procedura înregistrării pp nu este prevăzută nici în legislația statelor, nici în cea federală, adică lipsește. Aceasta se datorează faptului că mai mult de două sute de ani există doar 2 mari partide democratice și republican. Deci, datorită supremației sistemului bipartidist tradițional, necesitatea elaborării unei proceduri de înregistrare a decăzut.

În opinia lui D. Burnham, aceasta se datorează tradiției politice, în care două partide se

¹⁵ Hennessy B. On the Study of Party Organization. Approaches to the Study of Party Organization. Boston, 1968. p. 10.

înlocuiesc la guvernare și care numără un număr impunător de alegători.¹⁶

În ceea ce privește Marea Britanie putem evidenția un sistem pluripartidic care numără trei partide tradiționale (conservator, laburist și liberal) și mai multe partide ne semnificative ca reprezentare. Dar în ciuda acestui fapt, se evidențiază același lucru ca și în cazul SUA, adică termenul partid politic practic nu este utilizat în legislație.

Experiența SUA și Marii Britanii constituie în literatura de specialitate ca titlu de excepție. În rest, însă observăm o predilecție sporită pentru procesul reglementării activității partidelor politice.

Una din cele mai vechi și reușite legi privind partidele politice care a prevăzut procedura înregistrării este Gesetz über die politischen Parteien a Republicii Federative Germane, fiind adoptată la 24 iulie 1967.¹⁷ Inițial, se confunda noțiunea de „înregistrare” și de „creare” a partidelor politice. Actualmente, legea partidelor din RFG numără 41 de capitole (secțiuni, paragrafe) și însumă peste 120 de articole.

De asemenea, în Germania înregistrarea partidelor politice nu mai este deja obligatorie, ci mai curînd o prioritate de a căpăta statut juridic. (și se înregistrează în conformitate cu art. 21 a codul civil care prevede că asociația necomercială devine persoană juridică numai după ce este înregistrată în registrul asociațiilor care este întocmit de judecătoria (Amtsgerichte) la locul aflării.¹⁸

În ceea ce privește înregistrarea partidelor politice, cercetătorii în domeniu au încercat să delimiteze concepțiile de „înregistrare” și de „creare”, cel din urmă fiind considerată ca premisă a înregistrării formațiunilor politice. Astfel, art. 10 al Legii partidelor politice al Ucrainei prevede expres că asociațiile social-politice pot să activeze doar după înregistrare, adică este interzisă activitatea partidelor neînregistrate. Apare însă întrebarea cum să obții susținerea a cel puțin 10.000 membri în 2/3 din regiunile Ucrainei fără a organiza activități de agitație. Aceeași problemă există și în Federația Rusă.

Legea privind partidele politice a Republicii Moldova utilizează abil atât termenul de „creare”, cât și sintagma „înregistrare”. Deci, asociațiile social-politice pot activa legal până a se înregistra la Ministerul Justiției fără a dispune de oarecare termen de timp pentru a se legaliza. Aceasta se motivează prin faptul că pluripartitismul în Republica Moldova nu este un fenomen tradițional și a apărut în perioada anilor 90, respectiv nici legislația a avut continuare seculară.

În opinia noastră, prima etapă în legitimarea partidelor politice constituie procedura de depunere a documentelor pentru înregistrarea formațiunii politice.

¹⁶ Burnham W.D. American Politics in the 1970s: Beyond Party? The Future of American Political Parties. Beverly-Hills-L., 1975. p. 259.

¹⁷ Жалинский А., Рерихт А. Введение в немецкое право. Москва: Спарк, 2001. с. 136.

¹⁸ Германское право. Часть I. Гражданское уложение: пер. с нем. Серия: Современное зарубежное и международное частное право. Москва: Международный центр финансово-экономического развития, 1996. с. 19.

Articolul 8 din Legea privind partidele politice a Republicii Moldova prevede procedura depunerii documentelor pentru înregistrarea partidului politic. Astfel, legiuitorul a instituit procesul și etapele înregistrării formațiunilor politice din Republica Moldova. Ministerul Justiției este autoritatea publică căreia i-a revenit obligațiunea de a înregistra și duce evidența partidelor politice.

Prima etapă constă în depunerea cererii de înregistrare, la care se anexează documentele menționate la art. 8 alin. (1). Astfel, orice formațiune politică ce dorește să fie înregistrată trebuie să elaboreze un program de acțiune și statut propriu.

De asemenea, la momentul constituirii, asociația social – politică trebuie să numere nu mai puțin de patru mii membri, care trebuie să domicilieze în cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, dar nu mai puțin de 120 de membri în fiecare din unitățile administrativ teritoriale menționate. Fondatorii formațiunii politice vor fi nevoiți să prezente lista ce va cuprinde: numele, prenumele, data nașterii, domiciliul, seria și numărul actului de identitate și semnătura membrului.¹⁹

Reieșind din prevederile mai sus putem deduce că cerințele față de fondatori din partea organului registrator sunt destul de severe sau chiar exagerate, deoarece acestea reduc semnificativ dreptul de asociere în partide politice a cetățenilor și acordă dreptul de refuz și, implicit de a activa, din partea Ministerului Justiției.

Mai mult, dat fiind că în Republica Moldova funcțiile ministeriale se acordă în baza apartenenței politice, aceasta atrage deținerea unor pârgii administrative, fapt care pune partidele politice în situații neechitabile.

În opinia noastră, procedura de înregistrare trebuie să fie una formală ca și în mai multe state europene sau SUA, sau să fie delegată această atribuție autorității judecătorești, fapt care ar crea situație de echidistanță. De altfel, legiuitorul a prevăzut faptul că, în cazul în care fondatorii nu sunt de acord cu decizia Ministerului Justiției, ei pot face recurs la Curtea de Apel.

Deci, procedura de înregistrare a partidelor politice constiuie un fenomen important și complex, dar nu și obligatoriu. În unele state această procedură are caracter formal, iar în altele există un set de condiții nerealizarea cărora duce la refuz de înregistrare.

Altfel fiind spus, procesul de constituire a partidelor politice în diferite țări are specificul său, însă acesta nu poartă un caracter spontan, ci este reglementat în temei de diferite institute statale. În unele țări (Marea Britanie) înregistrarea partidelor e o procedură destul de simplificată și deseori are un caracter formal. Pentru ca o organizație să obțină statut de partid e suficient ca

¹⁹ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr. 42-44 29.02.2008, art. 8 alin. (1) lit. d).

organelor competente să fie depuse programul, statutul, precum și datele despre liderii partidului.

Există diverse modalități de a constitui formațiuni politice în dependență de statut, program, limitele activității, participarea la alegeri parlamentare și locale, numărul membrilor etc.

Profesorul I. Muraru afirmă că „legislațiile contemporane care privesc structurile constituțional-politice merg cu reglementările privind partidele pînă la detalii”²⁰ Astfel, în sisteme constituționale pluripartidiste pot fi menționate trei grupe distincte în ceea ce privește obținerea înregistrării formațiunilor politice și care obțin statut de persoană juridică și drepturi politice depline:

În statele precum SUA, Franța, Marea Britanie, Belgia, Grecia, Suedia etc. pentru ca asociațiile politice să devină persoane juridice/ să legalizeze statutul este destul ca ele să anunțe instituția acreditată pentru control și evidență a partidelor politice. Acesta este tipul facultativ-informativ de înregistrare.

Este necesar de menționat că fondatorii partidelor politice î-și oficializează statutul la congresul constitutiv fără a fi obligați să prezinte careva acte instituțiilor acreditate de stat. Aceasta înseamnă că partidele politice se instituționalizează din momentul întrunirii membrilor fondatori la primul forum, fără a prezenta careva acte instituției acreditate de control și monitorizare ale activității lor.

Însă, în cazul în care formațiunea politică din Suedia sau Danemarca nu se înregistrează, atunci ea nu are dreptul de a participa la alegeri. În același context, Australia și Canada dau preferință partidelor politice înregistrate în raport cu cele neînregistrate, oferind primelor avantaje precum: acoperirea cheltuielilor pentru agitația electorală, acces la mass-media etc.

În Franța, spre exemplu, înregistrarea nu este obligatorie, cu excepția cazurilor de semnare de către partide politice a contractelor civile. În această ordine de idei Curtea Constituțională a Franței la 16 iulie 1971, a hotărât cu privire la libertatea asociațiilor politice următoarele: este principiul constituțional conform căruia organizația social-politică se constituie în baza voinței membrilor fondatori.

Instituirea unui control anterior formării acestora vine în contradicție cu acest principiu și de aceea este declarat neconstituțional.²¹

În acest context, doctrina constituțională modernă impune dilema liberalismului radical. C. Debbasch și J. Pontier afirmă că „democrația liberală este incompatibilă restrîngerii activității partidelor politice, fie chiar partidelor totalitare”²²

Un alt tip de instituționalizare a formațiunilor politice este procedura de legitimare inițială

²⁰ Muraru, I. Tănăsescu, S. Drept Constituțional și instituții politice. București: Lumina Lex, 2001, p. 292.

²¹ Favoreu L., Philip L. Les grandes decisions du Conseil Constitutionnel. Paris: Sirey, 1993, p. 247.

²² Юдин, Ю. Политические партии и право в современном государстве, Москва: Инфра-М, 1998, с. 64.

ale acestora de către organul de stat. Unii cercetători occidentali consideră că în cazul în care statul își rezervă dreptul de a permite sau de a refuza convocarea forumului sau congresului național de constituire ale partidelor politice, sistemul politic are tendință autoritară sau dictatorială. Astfel, în Austria (1945-1949) după al doilea război mondial a fost instituită această procedură, iar în Egipt - odată cu trecerea de la regimul unipartidic la pluralism între anii 1976-1978.

Între aceste două extreme, una fiind liberală, alta autoritară, doctrina constituțională mai prevede și a treia alternativă conciliatorie de înregistrare a partidelor politice care este implementată în majoritatea statelor: asociațiile politice sunt fondate fără avizul organelor de stat, însă pentru a căpăta statut legal de a intra în câmpul activității juridice ele sunt obligate să se înregistreze la instituția statală competentă/acreditată în domeniu și numai după aceasta partidele menționate pot intra în drepturi depline prevăzute de constituție și alte acte normative.

Acesta este cazul statelor precum Italia, Federația Rusă, Spania, Portugalia, statele CSI etc.

Faza superioară a instituționalizării se consumă prin constatarea faptului că „...partidele au pătruns în Constituție”²³. Despre „condițiile de trai” a partidelor în legile fundamentale a diferitor state ale lumii ne vorbește constituționalistul rus V. Cirkin. Autorul distinge cinci tipuri de Constituții, în dependență de gradul de reprezentare a partidelor politice în acestea²⁴:

1. În statele aparținând sistemului de drept anglo-saxon până în prezent partidele sunt acceptate în calitate de „domeniu privat” al cetățenilor. În Constituțiile SUA, Marii Britanii, Canadei (în cazul ultimilor două putem vorbi de legi considerate constituționale) până în prezent nu există stipulații despre partide. Nu există nici legi organice consacrate exclusiv condiției juridice a partidelor politice.

2. O situație diferită întâlnim în statele aparținând sistemului de drept romano-german. În Constituțiile Germaniei Federale (1949), Franței (1958), Portugaliei (1976), după care în Legile fundamentale aparținând unor colonii (Benin, Angola etc.), precum și în cele aparținând majorității fostelor republici socialiste și sovietice (inclusiv Republica Moldova) există prevederi ce se refera în mod exclusiv la condiția juridică a organizațiilor social-politice;

3. A treia modalitate de abordare a problemei întâlnim în statele cu regim politic totalitar, indiferent de orientarea ideologică împărtășită: atât de stânga cât și de dreapta. În Constituțiile statelor de orientare capitalistă era legiferată existența unui singur partid, pluralismul fiind din start interzis (în trecut Zair, Zambia, Gabon). În regimurile totalitare de stânga (în trecut Algeria, Benin, Etiopia) nu existau de jure astfel de restricții. Constituția nu specifica că alte partide nu pot activa, dar, în schimb, era specificat rolul conducător al partidului comunist din statul dat.

²³ Muraru I., Tănăsescu S. Drept constituțional și instituții politice, București: Lumina Lex, 2001, p.292-316

²⁴ Чиркин В. Правовое положение политических партий: Россия и зарубежный опыт. В: Общественные науки и современность, 1999, №5, с.54-65

4. A patra categorie de Constituții o constituie cele aparținând regimurilor fundamentaliste islamice. În legile fundamentale ale acestor țări sunt interzise orice fel de manifestări de partizanat politic. Partidele sunt calificate drept un factor destabilizator în calea unității comunității islamice. Chiar și în cele mai recente Constituții (Oman - 1996, Arabia Saudită - 1992) nu sunt menționate partidele politice.

5. În fine, în unele țări cu regim politic de tip dictatorial (atât totalitar, cât și autoritar) prin Constituție este reglementat chiar numărul exact de partide care ar fi necesar societății respective. De altfel, merită subliniat faptul că aceste regimuri sunt efemere. În calitate de exemplu ale unor astfel de regimuri, specificăm: Brazilia, după lovitura de stat din 1964, unde se permitea existența a două partide – unul conducător și altul de opoziție. Rolul important jucat de Constituții în reglementarea activității partidelor politice i-a determinat pe unii cercetători să delimiteze statutul legilor fundamentale de celelalte acte normative cu referință la condiția juridică a partidelor. În acest sens este distinctă poziția savantului polonez A. Patrzalek, care lansează termenul de constituționalizare diferit de cel de instituționalizare²⁵. Termenul nou introdus ar urma să semnifice “recunoașterea constituțională a existenței partidelor politice și definirea generală a rolului acestora în societate și în stat”²⁶. Pe când instituționalizarea este privită drept acceptarea juridică a partidelor politice în calitate de instituții politice. Dar poziția teoretico-metodologică enunțată a fost una vehement criticată în special în cercetările semnate de Iu. Iudin și V. Evdokimov. În mare parte fiind de acord cu criticile aduse acestui punct de vedere, am considera că separarea constituționalizării, ca modalitate aparte de reglementare juridică nu ni se pare firească, ci dimpotrivă – forțată chiar. Constituționalizarea poate fi acceptată drept o fază superioară a procesului de instituționalizare, dar nici într-un caz în calitate de ceva distinct și deosebit.

Vizavi de relația “instituționalizare - constituționalizare” Y. Meny adoptă o poziție aparte²⁷. Autorul concepe instituționalizarea drept recunoașterea și integrarea constituțională a partidelor. Altfel fiind spus, instituționalizarea este redusă la tratarea constituțională a partidelor.

O încercare de definire găsim și în operele cercetătorilor din Republica Moldova.

Un studiu fundamental privind evoluția istorică a procesului de reglementare juridică, precum și implicațiile acestuia asupra calității partidelor politice găsim la V. Moșneaga și Gh. Rusnac²⁸. Ceea ce deosebește aceste studii, pe lângă caracterul aprofundat, este și viziunea

²⁵ Евдокимов В. Партии в политической системе буржуазного общества, Свердловск: Издательство Уральского Университета, 1990, с. 42.

²⁶ Юдин Ю. Институционализация политических партий в странах капиталистической ориентации. В: Партии в политической системе, Москва: Наука, 1983, с.36-64.

²⁷ Meny Y. Government and politics in Western Europe (Britain, France, Italy, West Germany), New York: Oxford University Press, 1991, с. 68-72.

²⁸ Moșneaga V., Rusnac Gh. Alegerile parlamentare și consolidarea sistemului pluripartitist în Republica Moldova. În: Moldoscopie (Problemele analizei politice). Partea IV, Chișinău: CE USM, 1994, p.173-210.

optimistă privitor la perspectivele instituționalizării juridice în cazul Republicii Moldova. De instituționalizare, în sensul juridic al procesului, s-a preocupat și P. Frunțașu. Autorul a ținut să elucideze în mod aparte cazul sistemelor politice liberal-democratice stabile, mai puțin axându-se pe cazul Republicii Moldova. P. Frunțașu este de părere că “instituționalizarea partidelor politice nu e altceva decât reglementarea de către stat a procesului de constituire și activitate în calitate de institut juridic special”²⁹. În continuare, cercetătorul dezvoltă ideea despre faptul că gradul de instituționalizare a partidelor poate fi influențat de diverși factori: istorici, culturali, politici, social-economici și de altă natură. “Nu în zădar, cel mai pe larg este reglementată juridic activitatea partidelor în acele state, care până nu demult au avut un sistem de guvernare autoritar (Spania, Portugalia, RFG); viceversa, în țările cu un sistem democratic stabil (Marea Britanie, Belgia, Olanda, Elveția și altele) normele de drept ating doar numai unele aspecte ale activității partidelor, reieșind din considerentele că aceste probleme trebuie puse pe seama fiecărui cetățean, fiind o responsabilitate civică a lui”³⁰. Aceeași idee o găsim și în opera târzie a lui Iu.Iudin, care argumentează teza că în statele post-socialiste instituționalizarea juridică a partidelor politice reprezintă una din garanțiile principale în calea restaurării trecutului totalitar³¹.

Prima etapă a acestui proces constă în procedura de înregistrare, fapt specific oricărei persoane juridice, inclusiv partidelor politice. Prin această procedură se realizează legalizarea activității persoanei juridice ca subiect de drept.

În vederea sistematizării informației privind numărul total și ordinea persoanelor juridice, se creează registru de stat de evidență a persoanelor juridice(registrul partidelor politice) cu scopul controlului și evidenței persoanelor juridice înregistrate(partidelor politice)³².

Analizând legislația în vigoare privind înregistrarea de stat observăm că există două căi de înregistrare a persoanelor juridice: generală - de regulă, se răsfrânge asupra persoane juridice comerciale și unele ong-uri și specială – organizațiilor și societăților necomerciale.

De aceea, organul abilitat să înregistreze partidele politice se confruntă cu probleme precum tratarea partidelor politice ca fiind persoane juridice(având patrimoniu, statut, membri etc), iar pe de altă parte,să nu creeze impedimente de ordin administrativ în proces de înregistrare al lor.

Ținând cont de faptul că partidele politice au în statut aparte, legiuitorul a decis că ele să nu fie înregistrate ordinar de către Camera înregistrării de stat, dar a delegat această competență Ministerului Justiției³³.

²⁹ Frunțașu P. Sistemele politice contemporane (analiză comparată), Chișinău: CE USM, 2001, vol.I, p.110.

³⁰ Frunțașu P. op.cit., p.110-111.

³¹ Юдин Ю. Политические партии и право в современном государстве, Москва: Форум-Инфра-М, 1998, 248 с.

³² Гусева Т.А., Чуряев В. Государственная регистрация юридических лиц. Москва: Целовой двор, 2008, с. 117.

³³ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr. 42-44 29.02.2008, art. 8.

Legislația unor state precum ale Federației Ruse prevede ca în relația partid politic-minister de resort să existe reprezentanți care pot fi: a) membri-fondatori; b) conducătorul asociației politice care este de fapt membru fondator; c) alte persoane decât cele sus-menționate împuternicite să acționeze pe lângă Ministerul Justiției.

În calitate de reprezentant al partidului politic poate acționa persoana în proces de modificare a statutului partidului politic, reorganizării sau chiar în proces de lichidare.

Luând în considerație cele menționate mai sus, legiuitorul a decis să creeze procedura aparte de înregistrare a partidelor politice.

Orice modificare, ce poate apărea pe parcurs în conținutul statutului sau a programului partidului politic se prezintă la Ministerul Justiției de către: 1. Conducătorul organului suprem al partidului politic, adică persoana ce poate acționa fără procură sau mandat 2. Orice persoană împuternicită. De obicei, acționează în baza împuternicirii persoanele ce participă la crearea filialelor (structurilor) regionale.

În acest sens, Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice prevede expres unica modalitatea de fondare a partidului politic. Însă, nu este indicată persoana împuternicită să se preocupe de înregistrarea partidului politic. Interpretând Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice deducem rolul prioritar al organului superior (adunarea generală). Astfel, conform art. 20 al Legii Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice că “partidele politice, conform deciziei organelor lor supreme, se pot reorganiza prin fuziune (contopire și absorbție), dezmembrare (divizare și separare) sau transformare, în condițiile legii.”

În unele state, în procesul înregistrării partidelor politice se formează o comisie specială cu caracter organizatoric a cărui număr este stabilit prin lege (în Federația Rusă - 10 membri). Funcția lor de bază este de a reprezenta interesele partidelor politice la Ministerul Justiției. Organul superior al formațiunii social-politice aprobă statutul și programul, iar comisia organizatorică acumulează toate actele necesare înregistrării și le depune la Ministerul Justiției. Legiuitorul național nu a descris minuțios toate împuternicirile organului superior, oferind posibilitatea fiecărui partid politic să acționeze în conformitate cu prevederile statului său. Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice prevede clar lista actelor ce trebuie prezentate pentru înregistrare.³⁴

În Federația Rusă procedura este aceeași doar că după înregistrare, formațiunea social-politică anunță în mass-media programul și doctrina promovată. La fel și în România, legea partidelor politice (Legea nr. 27/1996) stabilește că cererea de înregistrare a unui partid politic se

³⁴ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr. 42-44 29.02.2008, art. 8 alin. (1).

depune la Tribunalul Municipiului București și se afișează la sediul acestuia timp de 15 zile. Totodată, cererea se face publică într-un ziar central de mare tiraj.

Aceasta trebuie să se întemeieze pe respectul suveranității, independenței și integrității naționale, al democrației, în vederea asigurării libertăților și drepturilor cetățenilor și afirmării demnității națiunii române. Mijloacele de realizare a scopurilor partidelor politice trebuie să fie în conformitate cu ordinea de stat și de drept din România. În cazul în care un partid încalcă prevederile legale care îi circumscrie activitatea, poate fi declanșată acțiunea pentru dizolvarea acestora.

Fiecare partid politic se întemeiază și activează în baza statutului și programului care l-a înregistrat la Ministerul Justiției. Prin aceasta se subînțelege ansamblu de principii, de scopuri și de sarcini, care privesc activitatea unui partid politic, a unui guvern sau a unei organizații obștești. O altă definiție spune că un program constituie o ”o expunere scrisă a principiilor, a țelurilor urmărite și a mijloacelor preconizate pentru realizarea lor ale unui partid politic, ale unei organizații, ale unui guvern.”³⁵

Conform prevederilor art. 12 alin. (1) „fiecare partid politic se întemeiază și activează în baza statutului și programului propriu”, elaborarea și aprobarea acestora ținând de competența a fiecărei formațiuni politice. Respectarea statutului partidului politic este obligatorie, iar în cazul necorespunderii programului și statutului acestora, partidele politice sunt obligate de a le modifica conform procedurii stabilite.³⁶

În elaborarea programului partidului politic este necesar de a atrage atenția la restricțiile vizând activitatea partidelor politice. Restricțiile prevăzute în art. 3 din Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice obligă formațiunile politice de a respecta „principiile fundamentale ale suveranității, integrității teritoriale a țării, valorilor democratice și ordinii de drept a Republicii Moldova.”

Pe lângă documentele menționate mai sus, fondatorii unui partid politic trebuie să prezinte actul de constituire însoțit de lista de subscripție a membrilor partidului politic, al căror număr nu poate fi mai mic de patru mii, actele de constituire ale organizațiilor teritoriale ale partidului, lista delegaților participanți la congresul de constituire. La momentul constituirii partidului, membrii acestuia trebuie să fie domiciliați în cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul al doilea din Republica Moldova, dar nu mai puțin de 120 de membri în fiecare din unitățile administrativ-teritoriale menționate.³⁷

Este necesar de menționat că în Republica Moldova, erau înregistrate pînă în 1998 și

³⁵ Dicționare ale limbii române, [on line] <http://dexonline.ro/definitie/program%20> (vizitat la 05.04.2010)

³⁶ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr. 42-44 29.02.2008, art. 18 alin. (2)

³⁷ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr. 42-44 29.02.2008, art. 8 alin.(1) lit. d).

funcționau legal un număr de circa 58 de partide politice, iar pînă la momentul actual au fost create peste 100 de partide și organizații social-politice.

Igor Volnițchi în *Istoria partidelor politice din Republica Moldova*, studiază evoluția fiecărui partid politic din RM începînd din data înregistrării în Registrul partidelor politice și organizațiilor social-politice și pînă la momentul actual. Prin cercetarea a peste 100 de partide politice (autorul menționează că de fapt au existat 77 formațiuni politice, dar că în momentul reorganizării era preluată denumirea partidului, astfel existînd 104 denumiri), cercetătorul a demonstrat gradul înalt al instituționalizării partidelor politice din Republica Moldova.³⁸

Desigur, din 1990 și pînă în prezent s-au realizat și multe unificări de partide, schimbări de denumiri.³⁹

Deci, o altă prevedere importantă în procesul de înregistrare a partidelor politice o constituie stabilirea numărului minimal de membri ale partidelor politice. În acest sens, V. Zubco consideră că Legea privind partidele și alte organizații social-politice din Republica Moldova (abrogată), de fapt, este un plagiat al legii partidelor politice din România, deoarece statul român impune condiția înregistrării partidelor doar în cazul, în care partidul ce pretinde a fi legitimat să aibă un anumit număr de membri la etapa inițială etc.⁴⁰

În opinia noastră, această condiție este prevăzută în legislația mai multor state europene (Lituania, Letonia, Polonia, Federația Rusă), deci putem vorbi despre transpunerea normelor juridice care s-au evidențiat ca bune practici. Mai mult ca atît, în statele excomuniste nu există o continuitate în ceea ce privește monitorizarea activității partidelor politice, fapt care necesită o intervenție din partea statului pentru a reglementa relațiile dintre partide politice și cetățeni prin instituțiile abilitate.

În acest context, este necesar să menționăm responsabilitatea instituției acreditate pentru înregistrarea formațiunilor politice.

Procesul de înregistrare a partidelor politice în Republica Moldova ține de competența Ministerului Justiției. În opinia mai multor cercetători în domeniul dat, Ministerul Justiției este instituția tradițională ce se preocupă de înregistrarea și evidență a partidelor politice. Spre exemplu, în Federația Rusă înregistrarea partidelor politice a fost realizată de Ministerul Justiției de pînă la Revoluția din 1917, iar în perioada actuală tradiția a găsit continuare în actuala Federația Rusă, Ucraina, Republica Moldova etc.

În alte state, acest drept se delegă altor instituții statale precum: Ministerului de Interne (Spania), Tribunalului municipal (România, Bulgaria, Polonia, Portugalia), Prefecturii (Franța), Curții Supreme (Portugalia, Angola), Comisiei electorale federale (Mexic) etc.

³⁸ Volnițchi I. *Istoria partidelor din Republica Moldova (1991-2009)*. Chișinău: F.E. - Tipografia Centrală, p. 6.

³⁹ *Formațiuni Politice din Moldova (1991-1998)*, Chișinău: Moldpres, 1998, p. 15

⁴⁰ *Formațiuni Politice din Moldova (1991-1998)*, Chișinău: Moldpres, 1998, p. 16.

Diversitatea instituțiilor implicate în acest proces nu afectează drepturile cetățenilor de a se asocia în partide politice. Dimpotrivă, lor le revine obligația de a sistematiza și de a monitoriza cât mai eficient procedura de înregistrare.

În opinia noastră, decizia de înregistrare a partidelor politice ar trebui să fie delegată totuși instanței de judecată (fie specializată sau lărgită), întrucât competența și imparțialitatea acestor organe deliberative este prioritară față de celelalte instituții publice.

Ministerul Justiției este obligat ca, în termeni stabiliți de lege, să adopte decizia de a înregistra un partid politic sau, în caz contrar, de a refuza înregistrarea partidului.

Legiuitorul autohton a prevăzut dreptul de a contesta refuzul Ministerului Justiției, prin atacarea la Curtea de Apel Chișinău în termen de 10 zile de la adoptarea acesteia.⁴¹

În sistemul constituțional român, înregistrarea partidelor politice se face la Tribunalul Municipiului București, care se pronunță în cel mult 15 zile de la expirarea termenului de publicitate a cererii de înregistrare.

Termenul de înregistrare a partidelor politice este, de obicei, stabilit de lege, dar diferă de la o săptămână (Bulgaria sau Portugalia) și până la câteva luni (în Lituania dosarul este examinat timp de o lună, iar în Tunisia - până la 4 luni).

În unele state, legislația națională mai multor state prevede procedura de înregistrare în două etape: temporară sau definitivă.

O situație cu totul deosebită se atestă în statele Americii de Sud. Aceasta s-a datorat evoluției politice ale statelor latinoamericane. Un caz aparte îl constituie cel al Mexicului. În 1977, Mexicul a adoptat legea federală privind partidele politice și legislația electorală, depășind spre exemplu Spania și majoritatea statelor central și est-europene. Specificul partidelor politice din Mexic este că ele sunt formațiuni exclusiv naționale și nu pot să activeze pe un anumit teritoriu (să fie regionale), prin ce se aseamănă mult cu legislația rusă, română, ucraineană, moldovenească etc.

În legea partidelor politice este prevăzut că funcția principală a organizațiilor politice este de a uni voința poporului și prin activitatea electorală să asigure reprezentativitatea națională.⁴²

Activitatea partidelor politice se centrează pe activismul cetățenilor și pe lucrul ideologic.

Pentru instituirea unui partid politic în Mexic este necesar să numere nu mai puțin de 65 000 de membri, a câte cel puțin 3000 semnături ale membrilor în mai mult de jumătate din state sau cel puțin 300 membri în circumscripții electorale uninominale. Astfel de condiții drastice se aseamănă mult cu prevederile statelor ex-sovietice.

⁴¹ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 42-44 29.02.2008, art. 8 alin. (4).

⁴² Аверьянов А.М., Васецкий Н.А., Малов Ю.К. Комментарий к Федеральному закону о политических партиях. Москва: Юрайт-М, 2002. с. 46.

Ca și în RM, partidele politice din Mexic primesc statutul de persoană juridică doar după ce au fost incluse în registrul de stat al partidelor politice. Fapt novator, că acest drept de a înregistra revine Comisiei Electorale Federale. De asemenea, se permit și alte forme de asocieri politice în afară de partide politice, scopul acestora fiind de a pune spre dezbateri problemele politice, economice, sociale etc., dar ele pot participa în campanii electorale numai în alianță cu partide politice.

Procedura lor de înregistrare este identică ca și a partidelor politice, adică prin includerea acestora în registrul de stat de către Comisia Electorală Federală, însă asociația social-politică poate număra cel puțin 5000 membri, cu reprezentanță în cel puțin 10 state, dar să aibă experiență de cel puțin 2 ani și toate actele de constituire în regulă.

Noutatea sistemului mexican este că el prevede două forme de înregistrare: condiționată și definitivă. Procesul de înregistrare fiind divizat pe două etape, primul fiind unul de probă prin prezentarea tuturor actelor solicitate și respectarea altor prevederi normative. Prima etapă este valabilă până la primul scrutin electoral, iar dacă la alegeri concurentul a câștigat cel puțin 1,5 %, atunci urmează etapa înregistrării definitive a partidului politic, în caz contrar când formațiunea politică nu înregistrează 1.5%, atunci partidului i se refuză în înregistrare definitivă și pierde și cea condiționată. Astfel, "censul de timp" este mai drastic decât în Federația Rusă, dar mai apare și "pragul electoral".

Comentând prevederile de mai sus putem să realizăm faptul că trecerea de la înregistrarea condiționată la cea definitivă poate să dureze mult în timp. Astfel, Partidului Comunist din Mexic i-a trebuit câteva zeci de ani pentru ca să fie înregistrată definitiv.

Mai mult, legislația mexicană a mărit numărul actelor necesare pentru înregistrare, fapt care face procesul mai dificil și anevoios. Pentru aceasta, a fost introdus pe lângă statut și program ca punct aparte elaborarea și prezentarea declarației principiilor. În Republica Moldova se solicită doar statutul și programul.

Ca angajament obligatoriu de respectat pentru partide sunt respectarea Constituției și legislației naționale, ideologia promovată, respectarea principiilor democratice și de asemenea nesemnarea unor pacte sau angajamente care ar pune partidele politice în stare de dependență față de partide și organizații politice din alte state.

Programul partidelor politice trebuie să includă acțiunile concrete pentru realizarea principiilor și scopurilor propuse, metodele utilizate de partide politice prin care ar urma să realizeze obiectivele sale, atragerea membrilor săi la alegeri etc.

În statut este obligatoriu de inclus procedura deschisă de înaintare a candidaturilor la alegeri și condiții minimale privind structura internă a partidelor politice (Adunarea națională, comitetul național, comitet regional etc.).

Este neobișnuită obligativitatea partidelor politice prin lege a de a-și înainta sloganul și simbolul. Spre exemplu, legiuitorul autohton prevede în lege că orice partid trebuie să aibă propriul simbol, dar nu este prevăzut un slogan. Iar în Federația Rusă nici una dintre aceste compartimente nu este obligatorie.

De asemenea, ca și în statele est-europene și în contradicție cu RFG este interzisă formarea partidelor politice pe baza discriminării religioase.

Revenind la procedura de înregistrare în două etape (temporară și definitivă), putem menționa că de regulă, procedura înregistrării pe mai multe etape complică acest proces de legalizare a acestui proces.

De rând cu aceste exemple, subliniem că în multe state pentru înregistrarea partidelor se cere un număr minimal (1-5 persoane) de membri (Olanda, Germania, Austria)⁴³. Problema principală a înregistrării partidelor politice nu constă doar în numărul membrilor afiliați la partide politice, ci și în lipsa unor prevederi pe care legiuitorul nu le-a prevăzut inițial.

Astfel, în legea partidelor din Federația Rusă este prevăzut expres că la instituire participă minim 10 membri-fondatori, în cazul Poloniei - 15membri, iar în Bulgaria - 50 membri.

În legislația Republicii Moldova nu există asemenea prevederi, deși necesitatea numirii lor este indiscutabilă. Acest fapt este relevant deoarece membri-fondatori sunt responsabili pentru actele depuse și suportă consecințele în cazul încălcării legislației naționale.

Deci, ***considerăm că stabilirea membrilor-fondatori ar fi necesară pentru a le delega responsabilitatea în cazul activității partidelor politice, finanțării lor, în proces de lichidare etc.***

Aceasta modalitate permite de a menține echilibru dintre principiul libertății și caracterului reprezentativ. Reieșind din cele menționate mai sus, putem afirma că legislația națională pe de o parte are caracter restrictiv, formațiunile politice fiind obligate să activeze numai după ce capătă statut juridic, iar pe de altă parte este conciliatorie urmînd a evidenția următoarele:

- a) unicul motiv pentru a refuza înregistrarea partidului politic este neprezentarea listei complete a documentelor sau neconformarea lor cerințelor de rigoare;
- b) specificarea numărului minim al membrilor-semnatari în procesul de instituire a partidului politic;
- c) instituirea mecanismelor de înregistrare și suspendare a partidelor politice;
- d) partidul politic devine persoană juridică numai după înscrierea sa în Registrul partidelor și altor organizații politice;
- e) în cazul în care Ministerul Justiției refuză neîntemeiat înregistrarea unui partid politic, acesta este în drept să atace în instanța de judecată;

⁴³ Frunțașu P. Sistemele politice contemporane (analiză comparată), Chișinău: CE USM, 2001, vol.I. p. 110-113

f) procedura înregistrării partidelor politice este asemănătoare în Republica Moldova, România și Federația Rusă;

g) o lacună în legislație o constituie, de asemenea, inexistența specificării dimensionale ale formațiunilor politice.

Partidele politice pot avea caracter național, iar instituirea și activitatea partidelor regionale nu este prevăzută de legislația în vigoare în Republica Moldova, România și Rusia. Fondarea și activitatea partidelor politice regionale nu este prevăzută de lege, dar nici restricționată, deși una din condițiile înregistrării acestora este principiul teritorial de organizare a partidelor politice, care prevede că formațiunile politice se organizează după principiul de organizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova⁴⁴. Legiuitorul rus, însă a prevăzut că partidele ruse se formează numai la nivel federativ⁴⁵. La fel, alin. 4 art. 51 din Constituția Portugaliei prevede că „este interzisă activitatea partidelor politice a căror activitate poartă caracter regional.

În acest sens, ***insistăm ca în legea partidelor politice din Republica Moldova să fie inclus un articol aparte care ar interzice sau accepta de iure existența partidelor regionale.***

Ultima etapă în examinarea documentelor de înregistrare se finalizează cu aprobarea actelor, după care partidul politic obține statutul de persoană juridică și se înscrie în Registrul partidelor politice.

În concluzie, putem afirma cu certitudine că reglementarea înregistrării partidelor politice constituie un factor relevant în procesul instituționalizării lor. Acest fapt devine actual din moment ce lipsesc cercetări științifice în acest domeniu al dreptului constituțional. Dimpotrivă, manuale de istorie și politologie abundă în informație privind activitatea partidelor politice, dar fenomenul înregistrării al formațiunilor social-politice nu constituie domeniul lor de cercetare

⁴⁴ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 42-44 29.02.2008, art.2 alin. (1).

⁴⁵ Аверьянов А.М., Васецкий Н.А., Малов Ю.К. Комментарий к Федеральному закону о политических партиях. Москва: Юрайт-М, 2002. с. 46.