

**ACADEMIA DE ȘTIINȚE A MOLDOVEI
INSTITUTUL DE ISTORIE, STAT ȘI DREPT
UNIVERSITATEA DE STAT „ALECU RUSSO” DIN BĂLȚI**

CIOBANU ION

**REGIMUL JURIDIC AL ORGANIZĂRII ȘI FUNCȚIONĂRII
PARTIDELOR POLITICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA.**

Apecte politico-juridice comparate

CHIȘINĂU, 2013

CZU

Lucrarea este recomandată pentru publicare de către Consiliul Științific al Institutului de Istorie, Stat și Drept, extras din procesul-verbal nr. 1 din 14 februarie 2013 și Catedra de științe socioumane a Universității de Stat „Alec Russo” din Bălți, extras din procesul-verbal nr. 8 din 23 mai 2012.

Coordonator științific: Victor Balmuș, doctor în drept, conferențiar cercetător.

Recenzenți: Valeriu Cușnir doctor habilitat în drept, profesor universitar;

Andrei Smochină, doctor habilitat în drept, profesor universitar;

Valeriu Capcelea, doctor habilitat în filosofie, conferențiar universitar.

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

Ciobanu, Ion

Regimul juridic al organizării și funcționării partidelor politice în Republica Moldova. Aspecte politico-juridice comparate/ Ciobanu Ion, Acad. de Științe a Moldovei, Inst. de Istorie, Stat și Drept. – Chișinău: Print Caro, 2013. – 130p.

100 ex.

PREFAȚĂ

Profundele transformări socio-politice pe care societatea umană le parcurge și complexitatea relațiilor sociale existente au un impact direct asupra evoluției dreptului, în general, și asupra dreptului constituțional, în special. Constatăm, astfel, atât apariția unor noi norme și instituții de drept constituțional, cât și dispariția lor. Or, cercetarea activității partidelor politice provoacă numeroase discuții și multiple controverse în știința dreptului constituțional.

Ținem să menționăm că studiul monografic vizează elucidarea necesității de eficientizare a reglementării juridice privind organizarea și funcționarea partidelor politice, oportunitatea armonizării ei în corespundere cu bunele practici mondiale și europene, iminența lichidării lacunelor și a incoerențelor de reglementare juridică referitor la organizarea și funcționarea partidelor politice.

Scopul și obiectivele studiului monografic derivă, în mare măsură, din tema abordată și acoperă, practic, spectrul de probleme necesare a fi cercetate, incluzând finalitățile investigației – formularea de recomandări în vederea perfecționării cadrului normativ privind organizarea și funcționarea partidelor politice. Cercetarea realizată are în suportul metodologic un vast cadru normativ, reprezentat de actele normative vizavi de domeniul cercetat, precum și de sursele bibliografice ce reflectă subiectul în discuție.

Monografia este constituită din introducere, trei capitole divizate în treisprezece paragrafe și anexă.

În **Introducere**, autorul argumentează alegerea temei cercetate, caracterizează succint starea actuală a problematicii științifice, trasează scopul și obiectivele cercetării, consemnează importanța teoretică și valoarea aplicativă a studiului și propune spre aprobare rezultatele cercetării.

Primul compartiment al monografiei – **Geneza și evoluția partidelor politice** – este consacrat descrierii situației în domeniul cercetat. Autorul analizează conceptul interdisciplinar de „partid politic” în sens politico-juridic, relevând contribuția autorilor autohtoni și străini în domeniu.

Autorul delimitează trei etape ale cercetării pluripartitismului în evoluția sa, după cum urmează: etapa I – cercetări istorice, etapa a II-a – aspecte politologice și sociologice și etapa a III-a – abordarea juridică a organizării și funcționării partidelor politice. Este evidențiat, totodată, aportul cercetătorilor în domeniu privind înregistrarea, finanțarea, suspendarea, dizolvarea, asocierea, precum și răspunderea juridică a partidelor politice.

Compartimentul II – **Regimul juridic al înregistrării, finanțării, suspendării, asocierii și dizolvării partidelor politice** – este consacrat etapelor creării (înregistrării), activității (finanțării), suspendării și dizolvării (în cazul nerespectării legislației) partidelor politice. Autorul ne relatează că în practica judiciară există mai multe modele de înregistrare a partidelor politice, iar unele prevăd expres asocierea (reglementarea juridică a mecanismului de creare a alianțelor politice), suspendare și/sau dizolvare/lichidare a acestora.

În opinia cercetătorului, un statut aparte revine instituției abilitate cu dreptul de a înregistra, suspenda și dizolva/lichida partidele politice. Cu titlu de novelă, autorul propune ca procedura de asociere să fie implementată în legislația autohtonă.

În compartimentul III – **Particularitățile răspunderii juridice a partidelor politice în Republica Moldova** – autorul abordează diverse forme ale răspunderii asociațiilor politice în stat: răspunderea constituțională a partidelor politice, conform normelor constituționale; răspunderea contravențională a partidelor politice, răspunderea penală și particularitățile răspunderii civile a partidelor politice. Aportul cercetătorului constă în abordarea subiectelor discutate de pe poziții obiective, reflectând lacunele legislației naționale.

La finele lucrării sunt formulate concluzii și recomandări, fiind relevate perspectivele cercetărilor ulterioare. Cu certitudine, conținutul monografiei atestă faptul că autorul a efectuat un studiu minuțios al problemei, iar concluziile enunțate sunt întemeiate, inclusiv, prin prisma exemplurilor la legislația în vigoare.

Sub aspect teoretic, studiul, abordând o problematică variată, contribuie la aprofundarea și deschiderea perspectivelor de înțelegere și de interpretare a fenomenului „partidelor politice”. Rezultatele obținute pot fi valorificate în cadrul unor cursuri și /sau seminare opționale/ speciale: drept constituțional și instituții politice, politologie, drept electoral etc.

Valeriu Cușnir
prof. univ. dr. hab.
Andrei Smochină
prof. univ. dr. hab.

CUPRINS

| | |
|-------------------------|---|
| LISTA ABREVIERILOR..... | 6 |
| INTRODUCERE..... | 7 |

Capitolul I

GENEZA ȘI EVOLUȚIA PARTIDELOR POLITICE

| | |
|---|----|
| 1.1. Apariția și evoluția conceptului de partid politic în doctrina națională, europeană și mondială..... | 11 |
| 1.2. Geneza conceptului de partid politic ca dimensiune normativă..... | 21 |
| 1.3. Premisele instituționalizării partidelor politice..... | 30 |
| 1.4. Constituirea și evoluția partidelor politice în Republica Moldova..... | 40 |

CAPITOLUL II

REGIMUL JURIDIC AL ÎNREGISTRĂRII, FINANȚĂRII, SUSPENDĂRII, ASOCIERII ȘI DIZOLVĂRII PARTIDELOR POLITICE

| | |
|---|----|
| 2.1. Dimensiunea doctrinară și normativă a înregistrării, finanțării, suspendării, asocierii și dizolvării partidelor politice..... | 55 |
| 2.2. Cadrul normativ privind înregistrarea partidelor politice în Republica Moldova și alte state | 60 |
| 2.3. Finanțarea partidelor politice | 75 |
| 2.4. Temeiurile juridice pentru suspendarea activității și dizolvarea partidelor politice..... | 81 |
| 2.5. Asocierea partidelor politice..... | 87 |

Capitolul III

PARTICULARITĂȚILE RĂSPUNDERII JURIDICE A PARTIDELOR POLITICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

| | |
|---|-----|
| 3.1. Răspunderea constituțională a partidelor politice..... | 96 |
| 3.2. Răspunderea penală a partidelor politice și a membrilor săi în statele europene și asiatice..... | 103 |
| 3.3. Implementarea bunelor practici europene în reglementarea juridică a răspunderii civile a partidelor politice | 112 |
| 3.4. Răspunderea contravențională a partidelor politice și membrilor săi..... | 117 |
| ANEXĂ..... | 124 |

LISTA ABREVIERILOR

AMN - Alianța Moldova Noastră
BE – Bloc electoral
C.S.I – Comunitatea Statelor Independente
CC – Curtea Constituțională
CEC – Comisia Electorală Centrală
FR– Federația Rusă
HCC – Hotărârea Curții Constituționale
HG – Hotărârea Guvernului
HP – Hotărârea Parlamentului
MO – Monitorul Oficial
ONU – Organizația Națiunilor Unite
PCRM –Partidul Comuniștilor din Republica Moldova
PCUS – Partidul Comunist din Uniunea Sovietică
PDM - Partidul Democrat din Moldova
PE – Parlament European
PL – Partidul Liberal
PPCD - Partidul Popular Creștin Democrat
R. F. G. – Republica Federală Germania
RM – Republica Moldova
RSSM – Republica Sovietică Socialistă Moldovenească
SUA- Statele Unite ale Americii
UE – Uniunea Europeană
URSS – Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste

INTRODUCERE

Partidele politice s-au impus în societatea contemporană ca instituții complexe imuabile democrației reprezentative și statului de drept. Putem afirma cu certitudine că acest domeniu este deloc static, ci mai degrabă în permanentă schimbare.

Predilecția savanților pentru această temă de cercetare se datorează statutului multidisciplinar al partidelor politice, dar, mai ales, rolului lor într-un regim politic.

Apariția și afirmarea partidelor în viața politică sunt procese strâns legate de modernizarea societății și de consolidarea sistemului democratic, fiind factor al sistemelor și acțiunilor politice, care apare în ipostazele sale concrete sub înfățișări variate și originale.

Ca urmare a determinărilor sale obiective și subiective, orice partid apare în fața instanțelor de judecată ale istoriei și ale opiniei publice ca un agent pozitiv sau negativ în câmpul existenței sociale, pe drumul devenirii umanității. Fiecare partid politic poartă, în mod evident, marca unei identități distincte, individualizate prin valoarea morală politică și comportamentul social-istoric.

Sub atare aspect, partidul politic poate fi considerat factor responsabil pentru acțiunile în care se cuprind faptele și ideile sale și rezultatele politice ale militanților și aderenților săi, ale forțelor sociale pe care le reprezintă și le animă.

Actualmente, partidele politice sunt organizații ce exprimă într-o formă explicită valorile, interesele și opțiunile diferite ale cetățenilor în privința scopurilor și mijloacelor pe care ar trebui să le urmeze sistemul politic, pentru a concilia conflictele și a asigura libertatea și ordinea în societate.

Cert este însă că apariția și evoluția partidelor politice constituie un proces obiectiv al consolidării democrației reprezentative prin extinderea dreptului fundamental de asociere și electoral.

Partidele politice deci au un rol crucial, reprezentând veriga dintre alegător și decidenții aflați la guvernare, precum și dintre alegători și forțele politice în opoziție sau contracarante.

Primele cercetări în domeniul organizării și funcționării partidelor politice se datorează, în mare parte, cercetătorilor europeni: Edmund Burke, Moisei Ostrogorskii, Robert Michels, Max Weber, Georges Burdeau, Maurice Duverger, Giovanni Sartori, Benjamin Constant, Joseph La Palombara, Myron Weiner, Roger Gérard Swartzenberg etc. La momentul actual, majoritatea autorilor occidentali: Erol Kulahci, Christofer Lord, David S. Bell, Heinrich Oberreuter, Uwe Kranenpohl, Gunter Olzog, Hans-J Liese, Karl-Heinz Nassmacher, Kersten Buchholz acordă atenție sporită particularităților organizării și funcționării partidelor politice; în special, este

cercetată reglementarea juridică a înregistrării, finanțării, asocierii, suspendării și dizolvării/lichidării partidelor politice.

În doctrina juridică românească, partidele politice au constituit obiect de studiu pentru mai mulți cercetători: Petre P. Negulescu, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Ion Deleanu, Victor Duculescu, Cristian Ionescu, Ioan Rusu, Genoveva Vrabie, Mihai Bădescu, Bogdan Țonea, Ștefan Diaconu etc.

Un aport considerabil în cercetarea organizării și funcționării partidelor politice a revenit cercetătorilor ruși, printre care menționăm: M.V. Baglai, Iu.A. Iudin, V.E. Cirkin, V.N. Danilenko, N.V. Șcerbacov, T. Baikova, S.A. Șțica, D.V. Lomakin, O.I. Tiunova, G.A. Cudreavțeva, V.V. Lapaeva etc.

În literatura juridică a Republicii Moldova, printre autorii autohtoni care au abordat probleme privind organizarea și funcționarea partidelor politice, menționăm asemenea cercetători precum: Victor Popa, Ion Guceac, Sergiu Cobăneanu, Alexandru Arseni, Teodor Cârnaț, Marcel Cușmir etc.

În ceea ce privește Republica Moldova, relevăm că schimbările radicale de ordin politic care au survenit la începutul anilor '90 ai secolului trecut au impus, în mod radical, o revigorare și restructurare a întregului sistem constituțional, debarasat de vechile valori și deschis în fața noilor provocări, inclusiv, afirmarea pluralismului politic și instituirea pluripartitismului. Evident, aceste schimbări produse la sfârșitul anilor '80 și începutul anilor '90 nu s-ar fi realizat fără susținerea organizațiilor politice în cadrul sistemului politic.

Așadar, putem califica organizațiile politice ca fiind „generatorul dezvoltării societății” și componenta incontestabilă a oricărui regim ce se pretinde a fi democratic și de drept.

Totodată, există riscul ca partidele să nu funcționeze eficient din diverse motive, printre care menționăm: organizarea internă nestabilă, finanțarea insuficientă a activității acestora, absența resurselor umane în promovarea politicilor, lipsa de ideologie și program etc.

Primul act legislativ care a determinat perfecționarea legislativă a principiilor organizării și funcționării partidelor politice din Republica Moldova a fost legea nr. 718 din 17 septembrie 1991 cu privire la partidele politice și alte organizații social-politice. Este relevant de menționat că, inițial, partidele politice nu aveau statut de persoană juridică de drept public sau privat, nu erau delimitate expres partidele politice de organizațiile social-politice, finanțarea activităților acestora se realiza exclusiv din mijloacele proprii, iar Legea nr. 718 din 17 septembrie 1991 cu privire la partide politice și alte organizații social-politice prevedea, în general, mai multe interdicții ale activităților acestora decât reglementări. De asemenea, legislația Republicii Moldova trata în mod egal partidele politice cu alte forme de asociere, asemenea precum

fronturi, ligi, mișcări politice de masă etc., deoarece există trăsături asemănătoare între ele, însă deosebirea dintre aceste noțiuni este evidentă și constă în configurarea structurii bine determinate a organelor de partid, precum și instituirii unei discipline stricte, bazate pe obligațiunile membrilor de partid. Datorită acestui fapt, rolul organizațiilor social-politice a fost diminuat treptat pe eșichierul politic în favoarea partidelor politice. Ca rezultat, Legea nr. 718 din 17 septembrie 1991 cu privire la partide politice și alte organizații social-politice a fost supusă mai multor modificări privind denumirea legii, numărul minim necesar înregistrării formațiunii politice, finanțarea partidelor etc., în baza recomandărilor instituțiilor internaționale precum Comisia de la Veneția.

Totodată, analizând specificul evoluției partidelor politice din Republica Moldova după declararea independenței, putem observa că din 1991 și până în 1998 a lipsit cadrul legislativ adecvat privind organizarea și funcționarea partidelor politice și a organizațiilor social-politice.

Acest fapt a impus necesitatea de revizuire și restricționare a cadrului normativ al constituirii, finanțării, funcționării, asocierii, suspendării/ dizolvării și răspunderii partidelor și altor organizații social-politice. Pe de altă parte, este necesar de menționat că deși cadrul normativ a avut menirea de a reglementa organizarea și funcționarea partidelor politice și a altor organizații politice, care prin definiție reprezintă voința poporului, totuși interacțiunea dintre acestea pe eșichierul autohton manifesta aspecte conflictuale de competiție, exprimând intoleranța dintre conducătorii acestora față de statut, program sau ideologie. Există opinii că această intoleranță este un fenomen de tranziție, însă este necesar de exclus riscurile permanentizării conflictelor interne în cadrul partidelor politice, dar și între partide politice prin extinderea ariei răspunderii juridice ale acestora.

Actualmente, reglementarea juridică a organizării și funcționării partidelor politice din Republica Moldova presupune crearea unor mecanisme legale, prin care ar garanta acestora coexistența armonioasă, indiferent dacă formațiunile politice împărtășesc aceleași valori sau sunt în dezacord vizavi de exercițiul puterii. Considerăm relevantă pentru dezvoltarea prosperă a Republicii Moldova stabilitatea partidelor politice care activează în Republica Moldova, care poate fi asigurată de un cadru juridic coerent și stabil.

Legea partidelor politice din RM ar trebui să reglementeze minuțios aspecte privind constituirea, organizarea și funcționarea, asocierea, problemele financiare și limitele activității acestora. Prin noțiunile de organizare și funcționare sunt vizate partidele politice ce au structură internă clar definită pe criteriul numeric și administrativ-teritorial și care acționează în respectul independenței și integrității statale, a ordinii de drept și principiilor democrației constituționale.

Adaptarea legislației naționale la standarde europene în domeniul reglementării organizării

și funcționării partidelor politice a scos în evidență mai multe erori și lacune, în special, înregistrarea, finanțarea, asocierea, suspendarea, dizolvarea, încetarea activității și răspunderea juridică a partidelor politice. Astfel, necesitatea eficientizării reglementării juridice a organizării și funcționării partidelor politice, oportunitatea armonizării ei în corespundere cu bunele practici europene și mondiale, iminența lichidării lacunelor și incoerențelor reglementării juridice a organizării și funcționării partidelor politice au condiționat, în cea mai mare măsură, alegerea acestei teme pentru cercetare științifică.

Monografia poate fi de real folos și servi drept material științific, atât studenților, masteranzilor, doctoranzilor, cadrelor didactice, cât și funcționarilor electorali, membrilor organizațiilor neguvernamentale, interesați de problematica dreptului constituțional și a dreptului electoral.

CAPITOLUL I. GENEZA ȘI EVOLUȚIA PARTIDELOR POLITICE

1.1. Apariția și evoluția conceptului de partid politic în doctrina națională, europeană și mondială

Exercitarea puterii în statele democratice este mijlocită de partide și de elitele lor, de cadrele selectate și propuse pentru diverse funcții din instituțiile publice și administrative, ele fiind implicate în toate verigile procesului politic: competiții electorale, selectarea candidaților, elaborarea programelor, dezbateri parlamentare, numirea guvernelor și a demnitarilor, formularea politicilor publice și luarea deciziilor guvernamentale, controversele referitoare la problemele majore și exprimarea pozițiilor în spațiul mediatic.

Problema tratării partidelor politice se află la confluența mai multor științe și provoacă mai multe abordări în domenii precum istoria, sociologia, dreptul, științele politice etc.

Or, analiza organizării și funcționării partidelor politice în contextul actual reprezintă un subiect controversat al dezbaterilor științifice și necesită studii sintetice, care ar integra influența factorilor istorici, politici, juridici etc.

Studiul acestor forme de asociere a cetățenilor a trezit un interes deosebit al savanților autohtoni și străini datorită unor abordări multidisciplinare ale acestei teme de cercetare și dezbaterilor contradictorii pe marginea acestui subiect.

Deși abordarea științifică a domeniului în cauză s-a intensificat la începutul sec. al XIX-lea, asocierile social-politice au apărut și au evoluat în Epoca Antică, parcurgând toate etapele dezvoltării umane. Astfel, partidele politice (în limba latină *pars, partis - parte, direcție*) își au originea în antichitate dar ele nu au avut aceeași pondere și semnificație în toate orânduirile sociale. În acea perioadă, partidele se constituiau în baza unor clanuri regale, grupuri, facțiuni etc. Întîlnim apoi termenul de partid în Evul Mediu, acesta desemnând un grup armat special, distinct de ansamblul trupelor (...). De exemplu, se va vorbi despre partida protestantă și partida catolică în timpul războaielor religioase¹. În Epoca Renașterii, clanurile ostile se mobilizau în comitete și cluburi în vederea accederii la putere² și doar în secolul XIX partidele politice au căpătat statutul și relevanța actuală.

În acest context, unii cercetători s-au limitat la abordarea istorică a evoluției partidelor politice, calificându-le drept niște grupări, fracțiuni, ligi sau mișcări ale cetățenilor în vederea

¹ Brechon Pierre. Partidele politice. Cluj-Napoca: Eikon, 2004. p. 29.

² Дюверже Морис. Политические партии. Москва: Парадигма, 2005. с. 21.

realizării unor scopuri comune.

Alții au studiat formațiunile politice în raport cu puterea politică, atrăgând atenția asupra funcționării acestora în proces de guvernare, opoziție sau celor extraparlamentare, structurii interne ale acestora, manifestării în scrutine electorale ș.a.

În a doua jumătate a sec. al XX-lea, s-au intensificat cercetările juridice în domeniul partidelor politice vizînd constituirea (înregistrarea), funcționarea (finanțarea) și dizolvarea/lichidarea (răspunderea juridică).

Astfel, cunoștințele privind organizarea și funcționarea partidelor politice au parcurs trei etape distincte de evoluție: de la geneza și evoluția partidelor politice (aspectul istoric), la definirea, clasificarea și tipologia partidelor politice (aspectul politologic), spre instituționalizarea partidelor politice (aspecte juridice).

Totodată, la prima etapă au fost înaintate diverse opinii privind necesitatea existenței acestor instituții complexe, precum și rolul și locul acestora în stat.

În acest sens, primele cercetări științifice referitor la constituirea și evoluția partidelor politice au fost efectuate de Moisei Ostrogorskii, Robert Michels³ și de către cercetătorul britanic Edmund Burke⁴.

De asemenea, au existat inițial două viziuni opuse privind rolul și importanța partidelor în sistemul politic. Conform primei opinii, se susține că doar datorită partidelor politice în parlamente se asigură reprezentarea intereselor diferitor grupuri sociale, iar lupta pentru putere se realizează în baza principiului concurențial. Activitatea partidelor politice structurează atât procesul de cucerire a puterii, cât și de realizare a ei. În lipsa partidelor politice ar fi imposibilă reprezentarea la putere a categoriilor sărace. Astfel, cele mai timpurii referințe asupra partidelor politice aparțin gânditorului englez, reprezentant al sec. al XVII-lea, Edmund Burke, care afirmă că partidul politic este „un corp de oameni animați de un principiu particular, asupra căruia sunt de acord, pentru a promova, prin eforturile lor, interesul național”⁵.

Spre deosebire de predecesorii săi, M. Ostrogorskii și R. Michels, autorul Ed. Burke prezintă partidul politic ca o organizație care urmărește realizarea unor interese naționale generale, însă trebuie să recunoaștem că definiția lui Ed. Burke este insuficientă în abordarea domeniului de cercetare.

Cea de-a doua viziune consideră activitatea partidelor politice ca fiind negativă.

³ Michels R. Political parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy [online]. New York: Free Press, 1966. <http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/michels/polipart.pdf> (vizitat 21.07 2008)

⁴ Шмачкова Т.В. Мир политических партий. В: Полис, 1992, № 1-2, с. 22.

⁵ Ionescu Cr. Drept Constituțional și instituții politice. Teoria generală a instituțiilor politice. Vol. I. București: Lumina Lex, 2001. p. 392-393; Ionescu Cr. Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. București: Lumina Lex, 1997. p. 313; Bădescu M. Drept Constituțional și Instituții Politice. București: Lumina Lex, 2001. p. 237; Bădescu M., Țonea B. Drept Constituțional și instituții politice. București: Universul Juridic, 2006. p. 13.

În opinia unor personalități istorice, precum Lord Halifax, Francis Bacon, Thomas Hobbes ș.a., partidele aveau un rol distructiv în societate. Astfel, Lord Halifax afirmă că partidele sunt „asemenea unor organizații secrete ce complotază contra națiunii”⁶, iar Otto von Bismarck spunea că partidele politice sunt instituții distrugătoare atât pentru constituție, cât și pentru viitorul Germaniei⁷.

Astfel de atitudini sunt prezente și în lucrările clasicilor stasiologiei, Moisei Ostrogorskii, Robert Michels și Max Weber.

În prima sa lucrare despre partide politice, apărută în 1901 cu denumirea „Partidele politice și democrația”, Moisei Ostrogorskii, analizând partidele americane, acuză deriva antidemocratică a partidelor politice pentru a rămâne în contact cu cetățenii și transformările acestora odată cu creșterea corpului politic, ca pe o manipulare ce viciază voința generală.

Este incontestabil faptul că primul studiu sociologic modern asupra partidelor politice, în special, asupra structurilor interne de putere, aparține lui Robert Michels, care în 1911 a publicat celebra sa lucrare *Zur Soziologie der Parteiwesens in der modern Demokratie* – studiu relevant al social-democrației germane și s-a afirmat ca „un teoretician major al elitismului”⁸.

De asemenea, sociologul italian arăta cum în interiorul unui partid politic, a cărui vocație democratică este tradițională, prin forța lucrurilor se constituie treptat o pătură dominantă de politicieni profesioniști, preocupată de menținerea propriilor poziții și rezistență la schimbare.

În aceasta constă, pe scurt, cunoscuta „lege de fier a oligarhiei” formulată de Michels.

Un rol aparte în studierea partidelor politice a revenit gânditorului liberal Max Weber, care opina: „coerciția sub forma puterii politice (macht) ar putea proveni din surse multiple, cum ar fi inegalitățile materiale în privința deținerii capitalului sau a calificării vandabile (clasă), din conflictele pentru onoare sau prestigiu asociate cu caracteristicile atribuite grupurilor, ori din exercitarea puterii (partid), evidentă în conducerea oligarhică a partidelor politice”⁹.

Potrivit lui M. Weber, funcția principală a partidelor politice este de a menține puterea în cadrul unui grup de tip corporatist, astfel încât conducătorii acestuia să poată distribui avantaje materiale sau simbolice membrilor activi ai grupului.

Referindu-se la partidele politice, M. Weber le definește ca fiind asociații fondate pe recrutare liberă, cu scopul de a asigura conducătorilor puterea înăuntrul unui grup instituțional și, în sfârșit, de a realiza un ideal sau de a obține avantaje materiale pentru membrii săi. În aceeași ordine de idei, savantul afirmă că partidele politice sunt copiii democrației, ai votului universal,

⁶ Байкова Т. К. Конституционно-правовой статус политических партий в Российской Федерации. Дисс....канд. юрид. наук. Москва: МГИОА, 2002. с. 34.

⁷ Oberreuter H., Mintzel A. Parteien in der Bundesrepublik, Deutschland. Muenchen: Olzog, Verlag, 1990. p. 15-20.

⁸ Benewick R., Green Ph. Dicționarul marilor gânditori politici ai secolului XX. București: Artemis, 2002. p. 217.

⁹ Ibidem, p. 320.

ai necesităților de a recruta și de a organiza masele¹⁰.

Sub aspect istoric, Max Weber evidențiază trei perioade ale apariției și evoluției partidelor politice¹¹:

1) sec. XVI-XVII – în Europa grupele aristocratice încep să se asocieze în grupuri elitiste;

2) sec. XVIII-XIX – există deja cluburi politice ale cetățenilor influenți din diverse pături sociale;

3) sec. XIX-XX – apar partide contemporane de masă.

Fondatorii statalității americane se raliază viziunii expuse mai sus.

Astfel, George Washington tratează partidele ca fiind „cel mai rău dușman al guvernului”, Thomas Jefferson le considera forme ale „degradării libertății și moralei”, iar James Madison vedea în partide „organizații groaznice care trebuie permanent controlate”¹².

După cum observăm, partidele politice au devenit, inițial, un subiect controversat al dezbaterilor științifice, aceasta datorându-se impactului care îl produc partidele politice asupra societății umane și funcției lor de dirijare în stat.

A doua etapă a cercetării științifice privind partidele politice cuprinde perioada sec. XIX-XX și încearcă să abordeze mai aprofundat problemele științifice ce se referă la definirea, clasificarea și tipologizarea acestora.

În acest context, cercetătorii dr. Mihai Cernencu și Igor Boțan sunt de părerea că prima tipologie a partidelor politice aparține lui Alexis de Tocqueville, care în *De la Democratie en Amerique*, delimitează partidele în „mari” și „mici”¹³.

Tocqueville este printre primii la care întâlnim o abordare mai diferențiată și chiar schița unei tipologii a partidelor politice. El distinge între marile partide dedicate unor nobile idei revoluționare, care „răscolesc” societatea în epocile de profunde schimbări sociale și micile partide care nu fac decât să „agite” societatea prin intrigi și mașinațiuni egoiste în perioadele de relativă stagnare¹⁴.

Ulterior, firul forței umane îl prindem și la cercetătorul francez George Burdeau în opera *Traite de science politique*, care vede în partide politice *un grup de indivizi, profesând aceeași viață politică, care încearcă să cucerească puterea sau, cel puțin, să influențeze deciziile ei*¹⁵ sau D. Gusti, potrivit căruia *partidul politic este o asociație liberă de cetățeni, uniți în mod*

¹⁰ Poede G. *Dominație și putere în gândirea lui M. Weber*. Iași: Tipografia Moldova, 2002, 290 p.

¹¹ Матузова Н.И., Малько А.В. *Теория государства и права: курс лекций*. 2-е. изд. Москва: Юристъ, 2000. с. 124.

¹² Orren J. *The Changing Styles of American Party Politics*. In: *The Future of American Political Parties. The Challenge of Governance*. New Jersey: Englewood Cliffs, 1982, p. 4.

¹³ Cernencu M., Boțan I. *Evoluția pluripartitismului pe teritoriul Republicii Moldova*. Chișinău: Arc, 2009. p. 9.

¹⁴ Tocqueville de Alexis. *Democracy in America*. Ed. by Harvey C. Mansfield. Chicago: The University of Chicago Press, 2002. p. 6-7.

¹⁵ Burdeau G. *Traite de science politique*. T. 3. Paris: L.G.D.J., 1968. 268 p.; Rusu I. *Drept constituțional și instituții politice*. București: Lumina Lex, 2001. p. 143.

*permanent prin interese și idei comune, de caracter general, asociație ce urmărește, în plină lumină publică, a ajunge la puterea de a governa pentru realizarea unui ideal etic social*¹⁶.

O tipologie clasică a partidelor politice a fost pusă în circulație de juristul și autorul mai multor monografii politologice și sociologice, prof. Maurice Duverger de la Sorbona, care în lucrarea *Les partis politiques*, propune o altă tipologie¹⁷:

- 1) „clasică” - „partide de creație interioară” și „partide de creație exterioară”;
- 2) „partide de cadre” și „partide de masă”.

Diferența dintre partide de cadre și de masă, afirma prof. Maurice Duverger, nu are legătură cu dimensiunile lor sau cu criteriul numeric al acestora, dar constă în diferență de structură a formațiunilor politice. Astfel, cercetătorul francez a adus ca exemplu cazul Partidului Socialist Francez (partid de masă clasic) și Partidul Democrat din Turcia (partid de cadre).

Nu împărtășim viziunea prof. Maurice Duverger și considerăm că, în cazul partidelor politice de masă, se pune accentul pe structura numerică a partidelor politice, iar în cazul partidelor de cadre - pe criteriul selectiv.

În final, prof. M. Duverger propune încă o clasificare a formațiunilor politice pe „partide totalitare” și „partide specializate”¹⁸.

În esență, distincția pe care o face juristul francez între „partidele de masă” și „partidele de cadre” tinde să acopere partidele cu deschidere spre largi categorii sociale, pe de o parte, și partidele burgheze, pe de altă parte, din punctul de vedere al recrutării, structurilor organizatorice interne, ideologiei, strategiei de cucerire a puterii, disciplinei și gradului de participare a aderenților la viața de partid. Partidele de cadre au apărut odată cu afirmarea democrațiilor moderne și exercitarea sufragiului restrâns și au grupat în rândurile sale reprezentanții burghezimii, bazându-se pe calitatea membrilor săi și nu pe cantitatea lor.

De regulă, aceste partide erau slab organizate, suple și fără disciplină de vot, dar active în perioade electorale. Ca alternativă la partidele de cadre, au apărut partidele de masă, ca efect al introducerii votului universal și afirmării mișcărilor muncitorești și socialiste la sfârșitul sec. al XIX-lea și începutul sec. al XX-lea. Afirmarea partidelor de masă a permis acestora să se poziționeze de rând cu nobilimea și elita burgheză. Mai târziu, la aceste categorii de partide s-au mai adăugat și partidele supranumite „catch all parties” sau „attrape-tout”¹⁹.

În celebra lucrare *Sociologie politique*, prof. M. Duverger menționa că atunci când se

¹⁶ Gusti Dm. Doctrinile partidelor politice. Institutul Social Român. București: Cultura Națională, 1922, p. 4.; Ionescu Cr. Drept Constituțional și instituții politice. Teoria generală a instituțiilor politice. Vol. I. București: Lumina Lex, 2001. p. 393.

¹⁷ Дюверже М. Политические партии. 3-е. изд. Москва: Парадигма, 2005. с. 114-116.

¹⁸ Ibidem, p. 162.

¹⁹ Carpinschi A., Bocancea Cr. Știința politicului. Vol. I. Iași: Editura Universității Al. I. Cuza, 1998. p. 106-149; Bădescu M., Țonea B. Drept Constituțional și instituții politice. București: Universul Juridic, 2006. p. 14; Ionescu Cr. Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. București: Lumina Lex, 1997. p. 315.

vorbea de partid politic, se aveau în vedere, în mod esențial, ideologiile, mai degrabă decât oamenii care le împărtășeau și aparțineau unui anumit partid²⁰.

Evidentă este și afirmația prof. M. Duverger în lucrarea *Les partis politique*, conform căreia partidele moderne se caracterizează, înainte de orice, prin forma lor organizatorică, ele fiind o reuniune de mici grupuri diseminate prin țară și legate prin instituții coordonatoare²¹.

Gânditorilor francezi le aparține de asemenea clasificarea partidelor pe clivaje: de stânga, centru și dreapta. Astfel, noțiunea de partid de dreapta, centrist și de stânga a apărut pentru prima dată în Franța, în 1815, atunci când în Adunarea Națională deputații ce se opuneau regimului monarhic se amplasau în stânga președintelui legislativului, iar regaliștii - în dreapta²².

Începând cu prima jumătate a sec. al XX-lea, are loc o adevărată erupție în teoria și știința despre partide.

Astfel, conform afirmației lui Benjamin Constant în opera *Traite de sociologie*, un partid, sub aspect ideologic, constituie o doctrină politică, „o reuniune de oameni, care profesază aceeași doctrină politică”²³.

Sub aspect structural/organizatoric, autorii Joseph La Palombara și Myron Weiner în *Political parties and political development* definesc partidele actuale atât prin programul lor, cât și prin natura organizării lor. Conform acestora, partidul politic este o organizație stabilă, vizând cucerirea și exercitarea puterii, contând în acest scop pe sprijinul popular²⁴.

Încercând să realizeze o definiție universală a partidului politic, cercetătorul J. La Palombara indică patru trăsături definitorii ale acestuia:

- a) orice partid este purtător al unei ideologii sau al unei viziuni specifice asupra lumii și a individului (concepția despre lume);
- b) partidul este o organizație, adică o uniune instituționalizată de oameni ce există o perioadă relativ lungă de timp la diferite niveluri ale politicii (de la nivelul local la cel internațional);
- c) scopul partidului este cucerirea și realizarea puterii;
- d) fiecare partid tinde spre asigurarea susținerii poporului – începând cu susținerea electorală și terminând cu participarea activă în calitate de membri.

Funcția de reprezentare socială este confirmată, de asemenea, și de Giovanni Sartori, care

²⁰ Duverger M. *Sociologie politique*. Paris: PUF, 1967. p. 385; Ionescu Cr. *Drept Constituțional și instituții politice. Teoria generală a instituțiilor politice*. Vol. I. București: Lumina Lex, 2001. p. 394; Ionescu Cr. *Drept constituțional și instituții politice*. Vol. I. București: Lumina Lex, 1997. p. 314.

²¹ Duverger M. *Les parties politiques*. Paris: Armand Colin, 1976. p. 34; Rusu I. *Drept constituțional și instituții politice*. București: Lumina Lex, 2001. p. 143.

²² Коломийцев В.Ф. *Партии в зеркале западной политологии*. В: *Государство и право*, 1995, №.10, с. 137.

²³ Constant B. *Traite de sociologie*. T. 3. Paris: L.G.D.J., 1968. p. 26.

²⁴ Labalombara, J. Weiner M. *Political Parties and Political Development*. Princeton, 1966, p. 5-7; Rusu I. *Drept constituțional și instituții politice*. București: Lumina Lex, 2001. p. 144.

în opera *Teoria democrației reinterpretată* numește atare regim „Democrație reprezentativă”²⁵.

Autorul G. Sartori se realizează ideii înaintate de cercetătorul Roger Gérard Schwartzberg, definind în lucrarea sa - *Teoria democrației reinterpretată* - partidele politice ca orice grup politic ce participă activ în procesul electoral, promovând candidații proprii la funcții publice. În opinia sa, un partid este orice grup politic care se prezintă la alegere și este capabil să-și plaseze prin intermediul alegerilor candidați pentru puterile publice²⁶.

Caracterul continuu și ferm al organizației se regăsește în definițiile lui Roger Gérard Schwartzberg, care în *Sociologie politique* afirmă că partidul politic „este considerat o organizație durabilă, organizată la nivel național și local, urmărind să cucerească și să exercite puterea, căutând în acest scop susținerea populară”²⁷.

Cercetătorul prof. P. Neumann, în *Towards a comparative study of political parties*, afirmă că partidul trebuie să asigure legăturile între forțele sociale și instituțiile guvernamentale și consideră că esența partidelor este descoperită în structura lor organizațională. În acest context, rolul partidelor politice se rezumă la mobilizarea cetățenilor în cadrul unor partide sau organizații social-politice²⁸.

Cercetătorul Schattschneider E.E., în opera *Party Government*, a studiat fenomenul partidelor politice și a ajuns la concluzia că pluralismul democratic cunoaște un număr limitat de variante ale funcționării pluripartitismului, la fel ca și cauza partidelor care este singura ce merită a fi apărată, ele constituind garanția oricărui regim constituțional, a statului de drept. Autorul mai acordă noțiunea de „forță politică” partidelor politice și organizațiilor sociale care acționează în vederea îndeplinirii anumitor obiective programatice unitare și care au vocația de a determina sau influența cursul evenimentelor social-politic sau de a prelua puterea prin tentativă organizată²⁹.

Un aport deosebit a revenit cercetătorilor europeni contemporani, care au pus, relativ recent, în evidență rolul actual sporit al partidelor politice și au inițiat conceptul de europartide sau federații europene de partide.

Astfel, cercetătorii Erol Kulahci, Christofer Lord, David S. Bell, Mogens N. Pedersen ș.a. abordează procesul de instituire și consolidare a partidelor europene și rolul lor în procesul legitimării Uniunii Europene.

Conform opiniei acestora, în statele-națiune ale Europei Occidentale, partidele politice au

²⁵ Sartori G. *Teoria democrației reinterpretate*. Iași: Polirom, 1999. p. 27.

²⁶ Ibidem, p.27.

²⁷ Schwartzberg R-G. *Sociologie politique*. 2eme. ed. entirement remain. Paris: Montchrestien, 1974. p. 331-333; Bădescu M. *Drept Constituțional și Instituții Politice*. București: Lumina Lex, 2001. p. 238; Bădescu M., Țonea B. *Drept Constituțional și instituții politice*. București: Universul Juridic, 2006. p. 14.

²⁸ Zăparțan L. *Repere în știința politicii*. Iași: Chemarea, 1992. p. 73.

²⁹ Schattschneider E. E. *Party Government*. New York: Rinehart, 1942. p. 15-17.

jucat rolul fundamental de legătură între electori și organele de decizie³⁰.

Astfel, prof. Erol Kulahci, în opera *Natura și politica partidelor europene: social-democrația și criza șomajului*, a reflectat atitudinea instituțiilor europene față de europartide³¹.

În opinia cercetătorului Ladrech, reflectată în lucrarea *Europeanization and Political Parties: Towards a Framework for Analysis*, partidele politice din spațiul european sunt supuse, de asemenea, procesului de „europenizare” prin prisma a cinci domenii de interes: 1. Schimbarea conținutului programelor politice. 2. Schimbări organizaționale. 3. Schimbarea tacticii și a strategiei politice. 4. Relațiile partid-guvern. 5. Relațiile din afara sistemului național de partide politice³².

În același context, autorul menționează că partidele naționale sunt totodată limitate în privința punctelor de acces instituțional la nivel european, Parlamentul European (PE) fiind singura instituție ospitalieră, deși familiile mai mari de partide au încercat, prin intermediul întâlnirilor, să proiecteze în fața Consiliului European interesele lor colective³³.

La momentul actual, autorul Quermonne J., în lucrarea *Le system politique de l'Union Européenne* este de părerea că există trei mari familii politice în Parlamentul European, care reflectă principalele orientări doctrinare ale partidelor naționale: 1) Partidul Popular European; 2) Partidul Socialiștilor Europeni; 2) Federația partidelor liberale, democrate și reformatoare europene³⁴.

Această clasificare se extinde treptat în dependență de noile orientări și programe ale partidelor politice europene.

După cum afirmă cercetătorii Bulmer S. și Lequesne Cr. în opera *Statele membre ale Uniunii Europene*, partidele politice tradiționale și grupurile de interes tradiționale rămân în continuare agenți ai organizațiilor de membri în care s-au constituit, deși este posibil ca echilibrul dintre logica supranațională și cea interguvernamentală să se modifice, însă crearea celor mai mari două federații transnaționale de partide, Partidul Socialiștilor Europeni și Partidul Poporului European – democrații europeni, oferă o platformă suplimentară pentru a interacționa cu alți jucători guvernamentali, aflați în opoziție³⁵.

Acest fapt ne permite să menționăm că după tratarea clasică a partidelor politice, iar apoi a cercetării organizării și funcționării partidelor naționale ca asociații angajate în serviciul public, putem concluziona că partidele politice europene cunosc o tratare aparte

³⁰ Kulahci E. *Natura și politica partidelor europene: social-democrația și criza șomajului*. Iași: Institutul European, 2006. p. 10.

³¹ Ibidem, p. 9.

³² Ladrech, R. *Europeanization and Political Parties: Towards a Framework for Analysis*. In: *Queen's Papers on Europeanization*, nr.2, p 1-11.

³³ Ibidem, p. 402.

³⁴ Quermonne J-L. *Le system politique de l'Union Européenne*. 5^e éd. Paris: Montchrestien, 2002. p. 84-85.

³⁵ Bulmer S., Lequesne Cr. *Statele membre ale Uniunii Europene*. Chișinău: Cartier, 2009. p. 401-402.

spre deosebire de partidele naționale, implementarea cărora poate constitui o nouă fază în evoluția instituției date.

Organismele de partid la nivel european diferă prin organizație și funcție. Primele, grupurile de partid ale Parlamentului European, există și funcționează într-un mediu instituțional bine delimitat, cel al PE, care a stabilit seturi de reguli ce le guvernează activitățile. S-ar putea spune chiar că activitatea PE depinde de tacticile și interacționarea grupurilor de partid și, în special, a celor mai mari pentru ocuparea unor funcții ca cea de Președinte, însă majoritatea sunt implicate în activitatea de comitet a PE, una din cele mai importante contribuții la procesul legislativ al UE.

Pe de altă parte, federațiile transnaționale de partide, deși au cunoscut o dezvoltare organizațională în anii 1990, în special verzi, liberalii, socialiștii și creștin-democrații – Conservatorii – rămân la marginea politicii UE³⁶.

În concluzie, dorim să menționăm că cercetările științifice în domeniul organizării și funcționării partidelor politice nu sunt un fenomen deloc static în spațiul Uniunii Europene, ci mai curând într-o dinamică continuă, abordând subiecte noi de cercetare.

În ceea ce privește cercetarea rolului, funcțiilor și a tipologiei partidelor la nivel autohton, atenție deosebită au acordat autorii autohtoni: Victor Popa, Ion Guceac, Valeriu Moșneaga, Mihai Cernencu, Andrei Galben, Gheorghe Rusnac, Constantin Solomon, Nicolae Enciu, Victor Juc, Igor Boțan, Marian Enache, Dorin Cimpoescu ș.a.

Unii din autorii menționați au încercat să îmbine apariția, consolidarea și dezvoltarea nestingherită a legislației partidelor politice, iar alți cercetători au studiat evoluția partidelor politice doar prin prisma legislației electorale.

În aceeași ordine de idei, constatăm că evoluția partidelor politice în Basarabia a început în sec. XX și a fost reflectată în opera comună „Istoria Basarabiei de la începuturi până în 2003” a istoricilor Ion Scurtu, Dumitru Almaș, Ion Pavelescu, Gheorghe I. Ioniță, Ion Șișcanu, Nicolae Enciu, Gheorghe Cojocaru, Armand Goșu, Stelian Stoian, Ștefania Dinu, Codruța Bugarin, Ecaterina Mazilu, care au dorit să realizeze „prezentarea unei istorii adevărate, științifice, a Basarabiei (...)”³⁷.

În opinia noastră, evoluția legislației privind partidele politice autohtone este în strânsă conexiune cu evenimentele istorice complexe care au precedat apariția lor. Excluderea sau ignorarea unei perioade îndelungate din orice teorie, inclusiv din cea privind evoluția partidelor politice (din Moldova) este inadmisibilă, deoarece adevărul științific reflectă

³⁶ Johansson, K.M., Zervakis J. European political parties between cooperation and integration. Baden: Nomos. 2002. p. 115-135.

³⁷ Istoria Basarabiei de la începuturi până în 2003. Ed. resp. Scurtu I. ș.a. București: Ed. Inst. Cultural Român, 2003. p. 7.

realitatea, este obiectiv, nu are culoare politică.

În ceea ce privește evoluția legislației privind organizarea și funcționarea partidelor politice, putem afirma cu certitudine că procesul de reglementare juridică a demarat la sfârșitul anilor '80, ca efect al slăbirii regimului totalitar și afirmării valorilor statului democratic și de drept pe tot spațiul post-sovietic, dar nu putem ignora etapele istorice ce au pus bazele instituționalizării acestora.

Bineînțeles că pe parcursul constituirii și evoluției partitismului autohton au existat prevederi normative, însă acestea erau adoptate ad-hoc și nu prevedeau expres drepturile și obligațiunile asociațiilor social-politice. Evenimentele care au avut loc în acea perioadă, au fost motivate, în mare măsură de factorii politici externi, inclusiv schimbările social-politice ce s-au produs în U.R.S.S.

În acest context, putem menționa și o serie de studii politologice a partidelor și partitismului în cadrul tezelor de doctorat efectuate de Victoria Perciun, Igor Bucătaru, Iurie Ciocan, Pavel Midrigan ș.a.

A treia etapă în studiul partitismului din Republica Moldova constituie instituționalizarea partidelor politice și pătrunderea lor în constituții și alte acte normative

La etapa actuală a cercetărilor științifice autohtone, dr. Igor Munteanu realizează o imagine amplă și generalizatoare a partidelor politice din Republica Moldova în lucrarea *Partide politice din Republica Moldova: legi, practici și reforme*³⁸, îmbinând aspecte juridice, istorice, politologice etc.

În opinia cercetătorului, este imposibil de analizat la momentul actual pluripartitismul autohton fără a face referințe la evoluția istorică a asociațiilor politice după căderea URSS, sistemul electoral al Republicii Moldova, finanțarea formațiunilor politice autohtone, dispoziții normative și restrictive privind funcționarea partidelor politice, structura internă a partidului etc.

În același context, autorul Igor Volnițchi în *Istoria partidelor politice din Republica Moldova*, studiază evoluția fiecărui partid politic din RM, începând din data înregistrării în Registrul partidelor politice și a organizațiilor social-politice și până la momentul actual. Prin cercetarea a peste 100 de partide politice (autorul menționează că, de fapt, au existat 77 formațiuni politice, doar că în momentul reorganizării era preluată denumirea partidului, astfel existând 104 denumiri), cercetătorul a demonstrat gradul înalt al instituționalizării partidelor politice din Republica Moldova³⁹.

Această lucrare prezintă interes sporit, deoarece reflectă aspecte istorice (evolutive),

³⁸ Munteanu I. *Partide politice din Republica Moldova: legi, practici și reforme*. Chișinău: Cartier, 2010. 170 p.

³⁹ Volnițchi I. *Istoria partidelor politice (1991-2009)*. Chișinău: [S.n.], 2010. 312 p.

sociologice (statistice), politologice (doctrinare), juridice (procedura de înregistrare, reorganizare, dizolvare) etc.

Cercetătorul reflectă obiectiv metodele la care recurg partidele politice pentru a accede la putere, printre care menționăm *reorganizarea prin fuziune*, dar fără a cerceta mai amănunțit diversitatea, impactul și consecințele acestei proceduri legale.

Astfel, studiind partidele politice enunțate în lucrarea *Istoria partidelor politice din Republica Moldova*, putem observa că procedura de reorganizare este atât de frecvent utilizată, încât partidele politice ce au recurs la această procedură, treptat, își pierd identitatea și destabilizează eșichierul politic moldovenesc, iar alegătorii sunt puși în dificultate de asociere cu o nouă formațiune politică. În asemenea condiții, autorul nici nu a prevăzut *asocierea* ca procedură de reorganizare prin stabilirea unor alianțe de partide fără a renunța la propria personalitate juridică și patrimoniu.

Considerăm că fenomenul asocierii partidelor politice necesită a fi reglementat de cadrul normativ național în vederea creării unor alianțe durabile și funcționale carora li s-ar garanta respectarea drepturilor și a obligațiilor stipulate în actul de constituire.

1.2. Geneza conceptului de partid politic ca dimensiune normativă

După cum menționasem anterior, cercetările științifice ale activității partidelor politice în lumina doar a unei științe separate nu oferă o imagine obiectivă, clară a genezei și evoluției acestora. Cert este însă faptul că în societatea modernă partidele politice s-au impus ca realități incontestabile, iar procesul apariției lor trebuie privit în strânsă corelație cu apariția și dezvoltarea parlamentarismului, cu ideea de reprezentare în viața publică etc.

Ideea reglementării legale a partidelor apare în sânul școlii germane de drept, consfințind necesitatea unui control al partidelor din partea statului, control ce ar putea permite un anumit nivel de stabilitate politică în societate.

Despre necesitatea unei reglementări „juridico-constituționale” a partidelor politice, a recunoașterii *de jure* a unei *stări de facto*, demult stabilite, ne relatează printre primii juristul austriac H. Kelsen, apoi constituționalistul german H. Triepel, care a continuat opera savantului austriac, încercând să realizeze un studiu al problematicii partidelor politice din perspectivă etatistă, ce include o tipologie a etapelor procesului de apariție, organizare și dezvoltare a partidelor, prin prisma relației acestora cu statul⁴⁰:

1) etapa ciocnirilor, luptelor, faza înăbușirii a oricărei inițiative aparținând partidelor

⁴⁰ Бекназар-Юзбашев Г. Партии в буржуазных политико-правовых учениях. Москва: Наука, 1988, с. 114-116.

politice din partea statului (perioada existenței statelor feudale de până în sec. XVIII);

2) ignorarea partidelor, perioadă când regimurile liberal-burgheze permiteau, în baza principiului „laissez-faire”, dar nu acordau nici o atenție partidelor (sfârșitul sec. XVIII - sfârșitul sec. XIX);

3) recunoașterea și legalizarea partidelor (prima jumătate a sec. al XX-lea);

4) „era incorporării constituționale”, etapa când partidele se transformă definitiv în mediatori între stat și societate civilă (perioada interbelică până în a doua jumătate a sec. al XX-lea).

Etapele superioare a instituționalizării se consumă prin constatarea faptului că „(...) partidele au pătruns în Constituție”⁴¹. Despre „condițiile de trai” ale partidelor politice în legile fundamentale ale diferitor state ale lumii ne vorbește și renumitul cercetător constituționalist

V. Cirkin în lucrarea *Правовое положение политических партий: Россия и зарубежный опыт*, distingând cinci tipuri de Constituții, în dependență de gradul de reprezentare a partidelor politice în acestea⁴²:

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 referă, în mod exclusiv, la condiția juridică a organizațiilor social-politice.

3. A treia modalitate de abordare a problemei o 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 faptul că alte partide nu pot activa, dar, în schimb, era specificat rolul conducător al partidului comunist din statul dat.

4. A patra categorie de constituții o reprezintă cele aparținând regimurilor fundamentaliste

⁴¹ Muraru I., Tănăsescu S. Drept constituțional și instituții politice. Ed. IX. București: Lumina Lex, 2001. p. 292.

⁴² Чиркин В. Правовое положение политических партий: Россия и зарубежный опыт. В: *Общественные науки и современность*, 1999, nr 5, с. 54-65.

islamice. În legile fundamentale ale acestor țări sunt interzise orice fel de manifestări de partizanat politic. Partidele politice calificate drept un factor destabilizator în calea unității comunității islamice nu sunt menționate în constituții (Oman - 1996, Arabia Saudită - 1992).

5. În fine, în unele țări cu regim politic de tip dictatorial (totalitar sau autoritar) prin Constituție, este reglementat chiar și numărul exact de partide, care ar fi necesar societății respective.

De altfel, rolul important care îl au constituțiile în reglementarea organizării și funcționării partidelor politice i-a determinat pe unii cercetători să delimiteze statutul legilor fundamentale de celelalte acte normative cu referință la condiția juridică a partidelor.

Cercetătorul constituționalist Pierre Pactet în *Droit constitutionnel et Institutions politiques* menționa în acest sens: „Democrația presupune că poporul își alege guvernării. Alegerile însă nu pot fi veritabile dacă alegătorii nu pot să se pronunțe între mai multe posibilități. Specificul partidelor politice este de a personifica un curent de opinie, de a face să prindă formă o concepție despre om și societate și de a lupta pentru a cuceri puterea prin atragerea electorilor”⁴³.

În aceeași ordine de idei, cercetătorul Charle Cadoux, în opera *Droit constitutionnel et institutions politiques*, definește forțele politice ca fiind un ansamblu de fenomene sociologice și politice care au caracteristica esențială de a situa individul în anumite raporturi cu puterea politică⁴⁴.

În ansamblu, prezintă interes sporit viziunile constituționaliștilor români care au reușit să elucideze și să reflecte caracteristicile generale ale organizării și funcționării partidelor politice.

Astfel, prof. Cristian Ionescu afirmă în manualul de *Drept Constituțional și Instituții Politice. Teoria generală a instituțiilor politice* că principiul fundamental respectat de orice regim politic democratic este libertatea constituirii partidelor politice, însă aceasta nu înseamnă, firește, că se pot înființa orice fel de asociații sau partide politice, partidul politic fiind din punct de vedere juridic o asociație (o persoană juridică de drept privat), înființarea și funcționarea lui sunt supuse condițiilor legale prevăzute pentru înființarea oricărei asociații sau organizații obștești. De asemenea, dr. Cristian Ionescu are meritul de a aborda partidele politice de o manieră complexă, făcând trimiteri la mai multe componente ale acestora, referindu-se⁴⁵:

1) la definiția partidului politic:

a) în general, autorii care au încercat să definească partidul politic s-au limitat la

⁴³ Pactet P. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Masson, 1992. p. 130.

⁴⁴ Cadoux Ch. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Cujas, 1973. 352 p.

⁴⁵ Ionescu Cr. *Drept Constituțional și instituții politice. Teoria generală a instituțiilor politice*. Vol. I. București: Lumina Lex, 2001. p. 392-410.

marcarea fundamentului său ideologic chiar dacă, succesiv, centrul de interes s-a mutat pe alte aspecte de ordin organizațional, ale structurii și raporturilor de putere în sânul partidelor sau ale relațiilor dintre partide și mediul social-economic în care au apărut și asupra căruia acționează;

b) „un partid politic reprezintă o grupare sau o asociație permanentă de indivizi uniți în mod liber între ei prin afinități ideologice și convingeri politice comune, creată la nivel teritorial pe baza unor principii stricte de organizare și disciplină, al cărui scop, înscris într-un program sau statut, constă în promovarea și înfăptuirea în competiție electorală și parlamentară cu alte partide a unei anumite doctrine sau concepții politice privind dezvoltarea și conducerea unei societăți date”;

2) la structura internă: „Întrucât organizarea internă a partidelor este un element constitutiv al acestora, se consideră, convențional, că structura lor internă arată gradul de coeziune existentă între diferitele structuri de partid – de la celulele sau organizațiile de bază înființate în conformitate cu principiul teritorialității, până la organismele conducătoare – la rigorile de disciplină impuse membrilor de partid. Structura internă a unui partid cuprinde organizațiile sau celulele de bază, comitetele locale și organismele de conducere la nivel central: Congrese, Comitete naționale, Prezidiu, Comitetul Director etc. Între eșaloane există o legătură ierarhică”.

În funcție de aceste două elemente – coeziunea între structurile interne și disciplina de partid – partidele sunt împărțite în două categorii: partide organizate și partide neorganizate ⁴⁶ – conchide prof. Cristian Ionescu.

În lucrarea *Regimul politic românesc* autorul Ion Rusu definește partidele politice drept *organizații relativ durabile, constituite din cetățeni, care au aceeași concepție ideologică și luptă pentru cucerirea puterii în vederea aplicării propriului program*⁴⁷.

Analizând definițiile care i s-au părut reprezentative, prof. I. Rusu a reliefat următoarele trăsături specifice partidului politic⁴⁸:

- 1) organizarea politică relativ durabilă;
- 2) structura ierarhizată care cuprinde nu numai conducători, ci și militanți, aderenți sau simpatizanți, în campanie toți aceștia acționând să influențeze electoratul;
- 3) program ideologic fundamentat pe o doctrină proprie prin care se urmărește să penetreze tot mai mult și să influențeze electoratul;
- 4) obiectivul oricărui partid politic este cucerirea puterii, consolidarea ei după ajungerea la guvernare sau, în cel mai rău caz, influențarea puterii cel puțin.

⁴⁶ Ibidem, p. 405-406.

⁴⁷ Rusu I. *Regimul politic românesc*. București: Bren. 2000. p. 104.

⁴⁸ Rusu I. *Drept constituțional și instituții politice*. București: Lumina Lex, 2001. p. 145.

Toate cele prezentate până aici ne îndreptătesc să ne raliem opiniei a prof. Ioan Muraru care consideră că „statul exprimă colectivitatea, în timp ce partidele politice exprimă ideologiile și interesele grupurilor sociale care coexistă în cadrul națiunii”.

În opinia prof. Ioan Muraru și Simina Tănăsescu, definirea partidului politic nu poate face abstracție de necesitatea existenței unor coordonate juridice vizând scopurile și activitatea. Aceste coordonate juridice sunt prevăzute în constituții și legi, în funcție de ele apreciindu-se constituționalitatea partidului politic. De asemenea, afirmă autorul că în ordinea constituțională a unui stat există valori politice, morale și juridice față de care nici un atentat nu este admis. Ca atare, partidul care prin scopuri și activități neagă valori sau își propune distrugerea lor este apreciat ca fiind nelegal⁴⁹.

Pe de altă parte, prof. Ioan Muraru și Simina Tănăsescu consideră că orice încercare de a clasifica partidele politice și, mai ales, de a încadra un caz concret într-o categorie sau alta implică un mare risc teoretic și rămâne permanent discutabilă, din cel puțin două motive: primul, este rezultatul diversității fenomenului; al doilea, rezultă din evoluția partidelor politice, atât în plan general, cât și în plan concret⁵⁰.

Prof. Ion Deleanu, în *Drept Constituțional și Instituții Politice*, constată că competiția pentru putere, de o manieră poate puțin consolatoare, a existat pretutindeni și totdeauna, în toate țările și în toate epocile. Partidele sunt cei dintâi agenți, înscriși acerb în această competiție, începând din epoca Romei Antice și până în pragul acestui al treilea mileniu⁵¹.

În opinia autorului constituționalist, forțele politice sunt toate formele de influențare a puterii politice (forme de organizare sau difuze, permanente sau ocazionale, colective sau individuale), aceste forme care au un grad mai mare sau mai mic de intensitate⁵².

Prof. Mihai Bădescu și Bogdan Țonea menționează în *Drept Constituțional și Instituții Politice*: „ele (partidele politice) au luat naștere în absența unui text constituțional, care să le consacre rolul în stat, mai precis, au luat naștere ca o consecință a nevoii de a grupa și a mobiliza pe cetățenii cu drept de vot în vederea asigurării succesului în alegeri”⁵³.

Considerăm că viziunea juridică asupra problemei apariției partidelor politice și a modului lor de organizare pune accentul pe problematica reglementării normative a partidelor politice, iar însuși procesul de organizare este privit ca un lanț de modificări consecutive în mecanismul de reglementare juridică a partidelor politice. Metodologic, acest tip de abordare își ea originea în metoda instituționalistă (atât clasică, cât și neoclasică).

⁴⁹ Muraru I., Tănăsescu S. *Drept constituțional și instituții politice*. Ed. IX. București: Lumina Lex, 2001. p. 297.

⁵⁰ Muraru I. op., cit. p. 300.

⁵¹ Deleanu I. *Drept constituțional și instituții politice*. Tratat I. București: Europa Nova, 1996. p. 207.

⁵² Ibidem, p. 67-68.

⁵³ Bădescu M., Țonea B. *Drept Constituțional și instituții politice*. București: Universul Juridic, 2006. p. 22.

Cercetătorii Elena Simina Tănăsescu și Ștefan Diaconu, în manualul de *Drept Constituțional și Instituții Politice*, relevă că „în perioada actuală se constată o tot mai mare tendință de dispariție a diferențierilor între programele partidelor de stânga și ale celor de dreapta. Este o tendință a forțelor politice către centru, în care platformele politice ale lor se axează pe dezvoltare economică, pe o protecție activă a drepturilor și libertăților cetățenești, pe egalitate, economie de piață, liberalizare și dezvoltarea statului de drept”⁵⁴.

Libertățile și drepturile fundamentale ale cetățenilor, printre care figurează dreptul de exprimare și asociere în partide și alte organizații social-politice, au pus bazele dezbatărilor cu privire la rolul partidelor și la cadrul legislativ care ar reglementa organizarea și funcționarea acestora în statul de drept.

Dintre autori autohtoni care au abordat organizarea și funcționarea partidelor politice putem menționa pe dr. Alexandru Arseni care, în manualul de *Drept Constituțional și Instituții Politice*, menționa următoarele: „Nota dominantă a demersurilor făcute pentru a ajunge la definirea adecvată a partidului politic pare a fi consemnarea intenției acestei formațiuni, mai mult sau mai puțin durabile, de a cuceri sau conserva puterea, pe baza unui program ideologic și urmînd o strategie elaborată. Prin urmare, pot fi consemnate ca trăsături comune partidelor politice:

- 1) constituirea lor ca structuri durabile;
- 2) formațiunea constituită este o organizație, avînd militanți, aderenți sau susținători, care funcționează pe baza unor norme proprii și urmărește obiective programatice;
- 3) organizația are un program ideologic rezultat din catalizarea aspirațiilor latente, a opiniilor individuale difuze și adeseori contradictorii, reflectînd deci sinteza calitativă a tuturor acestora;
- 4) partidul – în majoritatea covârșitoare a cazurilor – își propune cucerirea sau conservarea puterii ori – aceasta în toate cazurile – cel puțin influențarea ei;
- 5) partidul își organizează și mobilizează mijloacele într-o ofensivă al cărei obiectiv primordial rămîne, de regulă, victoria în alegeri și numai rareori schimbarea regimului politic”⁵⁵.

Dr. habilitat Teodor Cârnaț abordează în lucrarea *Protecția juridică a drepturilor omului* drepturile politice ale cetățeanului, printre care pot fi menționate: dreptul de asociere, de a alege și de a fi ales, libertatea cuvîntului, presei, întrunirilor, mitingurilor și demonstrațiilor, dreptul la

⁵⁴ Tănăsescu E.S., Diaconu Șt. *Drept constituțional și instituții politice*. Ed. a 2-a. București: All Beck, 2002. p. 64; Tănăsescu E.S., Diaconu Șt. *Drept constituțional și instituții politice*. Caiet de seminarii. București: All Beck, 2001. p. 74.

⁵⁵ Arseni A. *Drept constituțional și instituții politice*. Vol. II. Ed. a 2-a. Chișinău: Print-Color, 1997. p. 362; Deleanu I. *Drept constituțional și instituții politice*. Tratat I. București: Europa Nova, 1996. p. 207-208.

informație⁵⁶.

În manualul *Drept constituțional*, cercetătorul delimitează instituția juridică de instituțiile politice, partidele politice fiind calificate ca *instituții politice extra-statale*. În continuare, cercetătorul Teodor Cîrnaț menționează că *instituțiile politice, în special cele statale, constituie parte integrantă a dreptului constituțional și obiectul său de studiu*⁵⁷.

În general, dorim să menționăm că în domeniul Dreptului constituțional au fost lansate idei importante ale autorilor autohtoni privind statutul, rolul și funcțiile partidelor politice ale juriștilor precum M. Bădescu, I. Deleanu, V. Duculescu, I. Muraru, V. Popa, I. Rusu, C. Ionescu, A. Arseni, I. Guceac, Gh. Costachi ș.a.

Cercetări juridice relevante au fost realizate și de constituționaliștii ruși printre care menționăm prof. Cirkin V.E., Șmacikova T.V., Iudin Iu.A., Maliko A.V., Danilenko V., Levcic D., Zaslavski S., Evdokimov V., Avtonomov A.S., Baikova T.C., Cervoniuc V.I., Lapaeva V.V., Gambarov Iu.S. ș.a.

Astfel, prof. V.I. Cervoniuc, în lucrarea *Конституционное право России. Энциклопедический словарь*, califică partidul politic ca fiind „o asociație benevolă a cetățenilor creată pentru a participa în viața politică a societății și exprimând voința politică a cetățenilor, participarea la alegeri și reprezentarea intereselor cetățenilor în organele administrației centrale și locale⁵⁸.

În lucrarea sa *Конституционное право зарубежных стран*, prof. Cirkin V.E. afirmă că la baza creării unui partid politic stau următoarele criterii: caracter benevol și non-profit, program și statut comun al membrilor, participarea la alegeri (...) ⁵⁹.

Autorul Șmacikova T.V., în lucrarea *Мир политических партий*, pune accentul pe caracterul ideologic al partidelor politice, longevitatea formațiunii social-politice și tendința de a accede la conducerea statului⁶⁰.

Prof. Maliko A.V., în *Теория государства и права*, definește partidele politice în dependență de următoarele criterii⁶¹:

- 1) orientarea socială a programului politic: partide social-politice, liberal-democrate, comuniste, de clasă, naționaliste, fasciste, religioase etc.;
- 2) criteriul ideologic: partide doctrinare, pragmatice, carismatice;
- 3) metodologia realizării programului politic: revoluționare, reformatoare;

⁵⁶ Cârnaț, T. Protecția juridică a drepturilor omului. Chișinău: Reclama, 2006. p. 91-102.

⁵⁷ Cârnaț, T. Drept constituțional. Ediția a II-a. Chișinău: Print-Caro, 2010. p. 22.

⁵⁸ Червонюк, В. И. Конституционное право России. Энциклопедический словарь. Москва: Юрид. Лит., 2002. с. 234.

⁵⁹ Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. Москва: Юристъ, 1997. с. 104.

⁶⁰ Шмачкова Т.В. Мир политических партий. В: Полис, 1992, № 1-2, с. 22-29.

⁶¹ Малько А. В. Теория государства и права: Учебник. Москва: Юристъ, 2000. с. 91.

4) caracterul acțiunilor politice: partide conservativ-reacționare; moderate, radical-extremiste;

5) reprezentare în cadrul autorităților centrale: partide de guvernământ și de opoziție (ultima categorie poate fi clasificată în legale, semilegale, ilegale);

6) locul partidelor politice pe eșichierul politic: formațiuni de stânga, centriste și de dreapta.

Un alt autor care a dezvoltat aceeași linie de subiect este Iu. Iudin, care, în lucrarea sa *Институционализация политических партий в странах капиталистической ориентации. Партии в политической системе*, definește bazele organizării și funcționării partidelor și precizează conținutul instituționalizării acestora, proces ce reprezintă o „manifestare a încercărilor de control și dirijare din partea statului a structurilor sociale din societate. Cercetătorul presupune că un partid politic, în activitatea sa, ar trebui să întrunească trei condiții de bază: lupta pentru putere publică, participarea permanentă la alegeri, structură clară și disciplină de partid”⁶².

În această ordine de idei, merită subliniat faptul că V. Danilenko vorbește despre necesitatea unei delimitări stricte a funcțiilor exercitate de partide și de stat. „Partidele în activitatea lor nu trebuie să concrească cu statul, ele nu trebuie în nici un caz să se transforme într-o instituție a statului”⁶³.

Sub aspect istoric, prof. V. Danilenko continuă tematica privind evoluția procesului de reglementare juridică a partidelor politice încercând să realizeze o etapizare a însuși procesului de organizare juridică a partidelor⁶⁴:

1. Reglementarea activității partidelor politice, prin acte normative care se referă la anumite aspecte ale funcționării „diferitor instituții și proceduri politico-juridice”. Este cazul codurilor electorale, care vizează comportamentul partidelor în perioada alegerilor sau poate fi exemplul regulamentelor de funcționare a parlamentelor etc.

2. Utilizarea hotărârilor și precedentelor judecătorești, apărute în baza proceselor privind soluționarea litigiilor ce țin de activitatea partidelor politice.

3. „Intrarea partidelor în Constituții” este o etapă cronologică următoare, în opinia autorului. În Legile fundamentale sunt stipulate, de regulă, prevederi generale, ce servesc drept bază juridică pentru o lege organică ulterioară.

4. Elaborarea unor acte normative (cu statut de lege organică), care prevăd, în mod expres,

⁶² Юдин Ю. Институционализация политических партий в странах капиталистической ориентации. Партии в политической системе. Москва: Наука, 1983. с. 36-64.

⁶³ Даниленко В. Политические партии и буржуазное государство. Москва: Юрид. лит., 1984, с. 93.

⁶⁴ Ibidem, p. 95.

condiția juridică a partidelor politice. Problemele reglementate fiind: condițiile de formare și înregistrare, funcțiile principale, activitatea financiară etc.

Prof. V. Danilenko în *Политические партии и буржуазное государство* recunoaște că reglementarea juridică a partidelor este, în primul rând, o problemă politică, ce ține de voința clasei dominante. Printre direcțiile principale ale mecanismului de reglementare juridică sunt specificate⁶⁵:

- 1) definirea fenomenului de partid, determinarea coordonatelor sale conceptuale;
- 2) fortificarea instituției partidului politic. Pe de o parte, este vorba de specificarea rolului major jucat de acesta în sistemul politic, în relațiile cu statul, pe de altă parte, este vorba despre o consolidare instituțională internă prin fixarea normativă a exigențelor și imperativelor de natură organizațională;
- 3) stabilizarea sistemului de partid existent prin fixarea condițiilor de înregistrare și activitate a partidelor. Condițiile de înregistrare sau, mai bine spus, gradul lor de dificultate diferă de la stat la stat;
- 4) ordonarea relațiilor cu instituțiile statului;
- 5) reglementarea problemelor ce țin de finanțarea partidelor, în special dezvoltate fiind aspectele restrictive.

Autorii D. Levčic și Z. Saslavski, în lucrarea *Особенности партогенеза в России* realizează un studiu al modului de formare și organizare a partidelor politice în calitate de proces pur juridic. Autorii sunt de părere că organizarea și funcționarea partidelor politice constituie deja un obiect de studiu al științelor juridice, și, în mod aparte, al dreptului constituțional⁶⁶.

În aceeași ordine de idei, se înscrie demersul semnat de V. Evdokimov în *Партии в политической системе буржуазного общества*, pentru care organizarea partidelor reprezintă reglementarea proceselor de constituire și activitate a acestora în calitate de instituții de drept distincte⁶⁷.

Prin instituționalizare, partidele își obțin individualitatea în cadrul juridic al societății, cu drepturi și obligații specifice.

Prof. T.C. Baicova în teza sa de doctor *Конституционно-правовой статус политических партий в Российской Федерации* propune o definiție mai largă a partidului politic menționând că acesta constituie o „formațiune benevolă, autonomă, necomercială, creată prin voința generală a cetățenilor și care urmărește aceleași scopuri politice prevăzute în statut,

⁶⁵ Ibidem, p. 89.

⁶⁶ Левчик Д., Заславский С. Особенности партогенеза в России. В: Вестник Московского Университета. Сер. 12, 1995, nr. 6, с. 47-55.

⁶⁷ Евдокимов В. Партии в политической системе буржуазного общества. Свердловск: Урал, 1990. с. 42.

precum și participarea la alegeri și referendumuri”⁶⁸.

În concluzie, opinăm că partidul politic reprezintă o grupare sau asociație benevolă și relativ durabilă de cetățeni, uniți în mod liber între ei prin afinități ideologice și convingeri politice comune, creată la nivel teritorial pe baza unor principii stricte de organizare și disciplină, al cărui scop, înscris într-un program sau statut, constă în promovarea și îndeplinirea în competiție electorală și parlamentară cu alte partide, a unei anumite doctrine sau concepții politice privind dezvoltarea și conducerea unei societăți date.

Sub aspect juridic, partidul politic constituie o organizație necomercială cu scop nelucrative ce posedă personalitate juridică și activează în conformitate cu prevederile statutului și programului său.

1.3. Premisele instituționalizării partidelor politice

Evoluția istorică a statelor a determinat natura juridică a reglementărilor juridice cu privire la organizarea și funcționarea partidelor politice. Bineînțeles că o analiză juridică comparativă, multidimensională a partidelor politice din alte state va permite să stabilim locul și rolul partidelor politice autohtone în sistemul de drept național.

În opinia prof. B.A. Strașun, după cel de-al Doilea Război Mondial, practic în toate constituțiile statelor au fost incluse prevederi referitor la partidele politice, cu excepția⁶⁹:

1) „statelor tradiționale, unde partidele nu au existat anterior sau au fost interzise”, precum Iordania, Butan, Emiratele Unite, iar în Arabia Saudită crearea unui partid se pedepsește cu moartea;

2) statelor slab dezvoltate: Guineea, Ghana, Mauritania sau Nigeria, în care activitatea partidelor politice se suspendă (uneori durează decenii) sau acestea, chiar sunt dizolvate, fenomen generat de lipsa regimului constituțional și, respectiv, a dreptului constituțional.

În alte state, procesul instituționalizării formațiunilor politice a fost completat de cadrul normativ privind activitatea acestora. Astfel, reglementarea juridică a organizării și funcționării partidelor politice este specificată în legislația Suediei (1965), Finlandei (1969), SUA (1974)⁷⁰.

Autorii menționați au realizat o analiză succintă a evoluției legislației europene privind partidele politice în diferite state și au ajuns la următoarea clasificare⁷¹:

1. Prima etapă - anii '50 (ai sec. XX) - constituie perioada „pătrunderii partidelor politice

⁶⁸ Байкова Т. К. Конституционно-правовой статус политических партий в Российской Федерации. Дисс....канд. юрид. наук. Москва: МГЮА, 2002. с. 52.

⁶⁹ Страшун Б.А. Конституционное (государственное право) зарубежных стран. Москва: БЕК, 1999. с. 279.

⁷⁰ Баглай М. В., Лейбо Ю.И., Энтин Л.М. Конституционное право зарубежных стран. Москва: Норма, 2007. с. 153.

⁷¹ Страшун Б.А. Конституционное (государственное право) зарубежных стран. Москва: БЕК, 1999. с. 271.

în constituții” (începutul instituționalizării partidelor politice).

2. Etapă a doua începe în anii '60 (ai sec. XX) și se afirmă prin apariția legilor privind activitatea partidelor politice, care devin „instituție/persoană juridică”. Din punct de vedere istoric, un simptom al crizei sistemului pluripartitist a dus la apariția, începând cu anii 60-70 (ai sec. XX) a mișcărilor democratice de masă, iar, în unele state occidentale s-a observat absenteismul, adică renunțarea de a merge la alegeri⁷².

3. A treia etapă cuprinde perioada anilor 70-80 (ai sec. XX) și constă în susținerea de către state a partidelor politice prin finanțarea activităților acestora.

Pe parcursul evoluției sale, partidele politice europene au suferit schimbări interne, trecând de la grupuri regionale la partidele politice naționale, pentru ca, ulterior, să se asocieze în partide supranaționale (europartidele). Procesul poate fi divizat în trei⁷³:

1. Indiferență, cuprinde perioada între constituirea UE și până la 1979 când se vor organiza primele alegeri europene directe.

2. Recunoaștere indirectă, art. 138 A. din Tratatul de la Maastricht, prevede: „partidele politice la nivel european sunt importante ca factor de integrare în cadrul Uniunii. Ele contribuie la formarea unei conștiințe europene și la exprimarea voinței politice a cetățenilor Uniunii”.

3. Recunoașterea constituțională și recunoașterea reglementară include prevederi în Constituția UE și tratatele de la Amsterdam și Nisa.

Cazul Statelor Unite este unul aparte, dar foarte relevant în ceea ce privește activitatea partidelor politice. Deși în Constituție nu se face referire la partidele politice, acestea se află la baza funcționării sistemului politic american. La moment, există două partide politice principale (Partidul Democrat și Partidul Republican) și mai multe partide neînsemnate: Partidul Independent American, Partidul Comunist, Partidul Socialist al Muncii, Partidul Socialist ș.a.⁷⁴.

Organizarea internă a partidelor este în general flexibilă, structurile ierarhizate (organizații, comitete) fiind vizibile, îndeosebi la nivel local.

Potrivit cercetărilor Bârgău M., Gureu V., Duculescu V., Călinoiu C., Duculescu G., în istoria Statelor Unite, putem observa⁷⁵:

1) „specificitatea sistemului american de partide se reflectă, în deosebi, în împrejurarea că ele acționează mai ales în perioadele electorale, existând cazuri frecvente însă când democrații sau republicanii sunt folosiți de președintele provenind din rândurile celuilalt partid, fie în acțiuni

⁷² Коломийцев В.Ф. Партии в зеркале западной политологии. В: Государство и право, 1995, №.10, с. 136-141.

⁷³ Les traitées de Rome, Maastricht et Amsterdam. La documentation française. Paris, 1998. 158 p.

⁷⁴ Ionescu Cr. Drept Constituțional și instituții politice. Teoria generală a instituțiilor politice. Vol. I. București: Lumina Lex, 2001. p. 428-429.

⁷⁵ Bîrgău M., Gureu V. Drept Constituțional Comparat: curs universitar. Chișinău: CEP USM, 2009. p. 56; Duculescu V., Călinoiu C., Duculescu G. Drept Constituțional Comparat. Vol. I. București: Lumina Lex, 1999. p. 66-68.

diplomatice, fie în alte scopuri politice”;

2) „partidele politice se caracterizează în special prin lipsa unor baze ideologice diferite, între partidele republican și democrat – cele mai mari partide prezente în viața politică americană – neexistând diferențe esențiale”;

3) partidele politice americane nu au o bază ideologică, fapt în care nu s-ar putea spune nici că aceste partide ar avea o bază sociologică sau de clasă, iar apartenența unor cetățeni la un partid sau altul era dictată de afinitățile de familie, de tradiție, de gruparea alegătorilor în jurul unei personalități;

4) vorbind despre structuri, partidele politice americane sunt foarte descentralizate, prof. J.P. Lassalle scria în lucrarea sa „Les partis politiques aux Etats Unis” (1987), „chiar dacă sunt dotate cu forumuri naționale, ele apar mai curând ca fiind federații ale unor organizații politice locale”;

5) fostul președinte Dwight Eisenhower preciza mai tranșant că trebuie să se reamintească faptul că nu există partide naționale în Statele Unite, există 48 de partide ale statelor”.

Prof. Philippe Ardant menționa, pe bună dreptate, că partidele americane sunt partide de cadre, a căror activitate este relativ redusă în afara perioadei electorale. În ansamblu, apartenența la un partid nu impune obligații riguroase, disciplina de vot este slabă și majoritățile schimbătoare. În sistemul american, persoanele alese depind mai puțin de partidele lor decât de electorat sau de grupurile de presiune⁷⁶.

În SUA, la toate nivelurile (național, regional și local) guvernează și concurează Partidele Democratic și Republican care asigură stabilitatea social-politică. Aceste partide sunt descentralizate, deoarece lipsește o ierarhie bine conturată a organelor de conducere. Membrii și simpatizanții susțin financiar activitățile de partid, dar nu există obligațiunea de a achita cotizații. Programul de partid nu se deosebește substanțial.

Este necesar de menționat că în SUA nu există legi speciale ce ar reglementa organizarea și desfășurarea partidelor politice, excepție făcând aspectele activității electorale ale acestora⁷⁷.

Spre deosebire de Statele Unite, partidele politice din Republica Moldova ocupă pe eșichierul politic un spectru ideologic mai vast, dar longevitatea lor este mai scurtă și efemeră. Formațiunile politice autohtone diferă după structură internă și program, având o disciplină riguroasă și verticalism bine pronunțat.

Dacă ambele partide americane se declară liberale, atunci majoritatea asociațiilor politice

⁷⁶ Philippe A. Institutions Politiques et Droit Constitutionnel. Ediția a 8-a. Paris: L.G.D.J., 1997. p. 290.

⁷⁷ Комкова Г.Н. Конституционное право зарубежных стран. Москва: Юрайт, 2011. с. 167-168.

din Moldova au cuprins doctrine de sorginte socialistă.

În categoria statelor cu tradiții democratice se înscrie și Marea Britanie. Potrivit opiniei prof. V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu „în viața politică britanică, partidele politice au un rol foarte important, deși modalitățile lor de acțiune, în special pe plan parlamentar, sunt diferite de cele cunoscute în celelalte state”⁷⁸.

În Marea Britanie s-a afirmat sistemul bipartidist, dar există 10 partide care activează la nivel național. De asemenea, în ultimele decenii ale secolului al XX-lea s-au activizat partidele politice și organizațiile social-politice regionale (scoțiene, nord-irlandeze, wels). Organizarea și funcționarea acestui sistem se datorează în principal scrutinului electoral majoritar ce favorizează doar învingătorii și defavorizează partidele cu reprezentativitate redusă⁷⁹.

Cercetătorii John Dearlove și Peter Saunders prezintă caracteristicile sistemului britanic de partide în 8 elemente caracteristice⁸⁰:

- 1) sistem de două partide, cu alegeri libere și oneste;
- 2) guvernul este format de un partid, partidul de guvernământ, care obține majoritatea reprezentanților din Camera Comunelor, iar al doilea partid intră în mod automat în opoziție și critică acțiunile guvernamentale și de partid ale adversarilor care dețin majoritatea parlamentară;
- 3) competiția dintre partide este strânsă în cele mai multe cazuri, neexistând posibilitatea ca un partid să rămână permanent la guvernare;
- 4) competiție permanentă, fiecare partid elaborându-și programe, politici și pachet de politici pe care le prezintă electoratului într-o formulă simplificată, în scopul câștigării de suport social;
- 5) datorită competiției strânse și a rolului important al programelor politice, fiecare dintre cele două partide importante caută să realizeze „programe populare” care să atragă o majoritate de voturi;
- 6) votanții individuali „oferă partidelor suport programatic”, electoratul britanic fiind privit ca o mulțime de indivizi raționali, informați și interesați de politicile și programele de partid, care sunt cele mai apropiate de interesele lor;
- 7) partidul care câștigă majoritatea locurilor în Parlament are dreptul să formeze guvernul și să-și aplice programul în politici reale;
- 8) fiecare partid este o organizație politică și o construcție coezivă, condusă de un lider politic recunoscut de majoritatea membrilor de partid.

O astfel de recunoaștere poate funcționa chiar în condițiile unui suport mai mic, deoarece

⁷⁸ Duculescu V., Călinoiu C., Duculescu G. Drept Constituțional Comparat. Vol. I. București: Lumina Lex, 1999. p. 339.

⁷⁹ Комкова Г.Н. Конституционное право зарубежных стран. Москва: Юрайт, 2011. с. 189.

⁸⁰ Dearlove J., Saunders P. Introduction to British Politics. Cambridge: Polity Press, 1993. p. 17.

caracteristica fundamentală a organizării de partid în Marea Britanie este disciplina de partid, care face ca politicile și programul anunțat în campania electorală, diferitele măsuri sau acte legislative să poată trece fără nici o problemă de vot, atunci când partidul are majoritate parlamentară (lucru ce în sistemul american nu este posibil întotdeauna, având în vedere comportamentul politic al congressmanilor). Parlamentarii britanici depind în totalitate de partidul căruia îi datorează locul și căruia nu îi pot încălca disciplina și regulile. Având în vedere responsabilitatea colectivă a echipei de partid în fața electoratului, sistemul bipartid de tip britanic dizolvă parlamentul în grupul politic ce alcătuiește majoritatea sau minoritatea de partid în Parlament.

Bipartidismul poate fi „numeric” în sensul că există doar două partide politice sau „calitativ” - în sensul că predomină două partide⁸¹. Este cazul Marii Britanii, dar și al SUA, Canadei, Australiei, Suediei etc.

În aceeași ordine de idei, menționăm că sistemul de partide german se organizează, funcționează și face parte dintre tipurile de sisteme de partide numite „două partide și jumătate”. Uniunea Creștin-democrată și Partidul Social-Democrat sunt partidele politice dominante în RFG. De regulă, aceste partide politice nu întrunesc majoritatea în legislativul german și sunt nevoite să facă alianțe cu partide mai mici, precum Partidul Liberal Democrat sau Partidul Ecologist.

Referindu-se la cazul Germaniei, cercetătorul M. Bube propune clasificarea evoluției sistemului pluripartitist al RFG în patru etape⁸²:

- 1) constituirea sistemului de partide (1945-1953);
- 2) formarea regimului tripartitist (1953-1976);
- 3) transformarea în regim pluripartitist (1976-1989);
- 4) integrarea sistemului de partide ca rezultat al reunificării statelor germane (1989).

Actualmente, constituția RFG garantează libertatea creării partidelor politice bazate pe principii democratice. Restricții sunt impuse doar față de partidele politice, scopurile și activitățile cărora pun în pericol regimul democratic sau orânduirea constituțională a RFG⁸³.

Conform art. 21 alin. (1) al Constituției RFG din 23 mai 1949 *partidele contribuie la exprimarea voinței poporului. Ele se creează fără careva constrângeri (liber). Structura lor internă trebuie să corespundă principiilor democratice. Ele trebuie să prezinte public rapoarte*

⁸¹ Deleanu I. Drept constituțional și instituții politice. Tratat I. București: Europa Nova, 1996. p. 212.

⁸² Бубе М. Роль партии в формировании политической системы послевоенной Германии. В: Полис, 2004, № 6, с. 117.

⁸³ Basic Law for The Federal Republic of Germany adopted on 23 may1949. [online] <http://www.angelfire.com/mn2/reformclub/f/germanyconst.html> (vizitat 12.04.2011).

*privind sursele de venit, precum și patrimoniul ce dețin*⁸⁴.

Astfel, observăm rolul major acordat de către legiuitorul german unor asemenea valori fundamentale, precum: principiul asocierii libere, structura internă democratică, transparența activității financiare și a gestionării patrimoniului.

Totodată, statul garantează finanțarea partidelor politice în perioada campaniilor electorale. În RFG, din 2009 activează cca. 27 partide organizate, dintre care doar 5 sunt parlamentare⁸⁵.

De asemenea, există organizații social-politice radicale printre care menționăm Partidul național-democrat, Uniunea Populară Germană ș.a. a căror lideri și activiști au fost atrași la diferite forme de răspundere. Actualmente, la evidența organelor de drept sunt cca. 130 de organizații extremiste (care numără cca. 50000 membri), dar influența acestora este nesemnificativă⁸⁶.

În procesul clasificării partidelor politice din RM și alte state cercetătorii autohtoni prof. V. Ivanov, dr. A. Arseni și L. Suholitco au propus o formă nouă de sistem pluripartit - „sistemul pluripartit de bloc”⁸⁷.

Ideea unui asemenea sistem rezidă în faptul că, pentru a accede în legislativ, partidele politice sunt nevoite să se asocieze în blocuri sau alianțe, în caz contrar, neavând șanse de a participa la guvernare. Astfel, potrivit Constituției Franței, partidele și grupările politice cooperează la exprimarea sufragiului; se creează și își desfășoară activitatea în mod liber, respectând principiile naționale ale suveranității și democrației⁸⁸. Aceasta se datorează faptului că Franța deține tradiții seculare în afirmarea pluralismului și a dreptului de asociere.

Însuși textul constituției franceze (art. 4) prevede că *partidele politice și alte asociații contribuie la exprimarea opiniei poporului prin vot. Ele se creează și funcționează liber*. Singura condiție impusă este ca acestea, exercitându-și funcțiile electorale ca și cele politice propriu-zise, să respecte principiile suveranității naționale și ale democrației⁸⁹.

Spre deosebire de partidele americane, partidele franceze au o ideologie și o doctrină foarte bine pusă la punct și evidențiată, îndeosebi, în timpul campaniilor electorale. Practic, își desfășoară activitatea politică partide cu programe și orientări diverse, de la extrema stângă la extrema dreaptă”⁹⁰.

⁸⁴ Маклаков В.В. Конституции зарубежных стран: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия. 7-е изд. Москва: Волтерс Клуверс, 2010. с. 177.

⁸⁵ Комкова Г.Н. Конституционное право зарубежных стран. Москва: Юрайт, 2011. с. 235.

⁸⁶ Ibidem, p. 239.

⁸⁷ Arseni A., Ivanov V., Suholitco L. Dreptul Constituțional Comparat. Chișinău: CE USM, 2003. p. 80.

⁸⁸ Constitution de la République Française du 4 octobre 1958 [online] <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp> (vizitat 15.06.2011).

⁸⁹ Маклаков В.В. Конституции зарубежных стран: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия. 7-е изд. Москва: Волтерс Клуверс, 2010. с. 82.

⁹⁰ Ionescu Cr. Drept constituțional și instituții politice. Vol. 1. București: Lumina Lex, 1997. p. 449-450.

De asemenea, este relevant regimul constituțional al Suediei, reglementat de Constituția din 1974, care a consolidat pluripartitismul politic al acestei țări. Este necesar de menționat că legiuitorul suedez s-a axat prioritar asupra reglementării partidelor politice în scrutine electorale⁹¹. Totodată, legea fundamentală a Suediei garantează dreptul de asociere fiecărui cetățean.

O novelă a legislației suedeze este garantarea exprimării libere a viziunilor politice fiecărei persoane și protejarea împotriva oricărei tentative de a înrola persoana într-un partid politic contrar voinței sale⁹².

Republica Moldova, în acest sens, s-a afirmat ca stat post-totalitar, alături de majoritatea țărilor est-europene, precum Federația Rusă, Bielorussia, Ucraina, România, Țările Baltice, Bulgaria, Ungaria etc.

În acest context, putem stabili asemănări în orientări ideologice, programe și doctrine, structura normativă a legilor privind partidele politice a acestor state, fapt care le-au determinat să stabilească parteneriate politice bilaterale și în cadrul organismelor internaționale.

Mai mult, trecutul istoric comun al acestor țări a determinat acceptarea valorilor democratice, cel puțin la nivel normativ (legislativ) și cu aspectele specifice pentru fiecare din ele.

Prof. A.N. Mihaleva și-a propus să cerceteze fenomenul pluralismului politic pe tot spațiul Comunității Statelor Independente (CSI) și a ajuns la concluzia că „în Statele-membre CSI, actualmente, dictatura și totalitarismul sunt respinse”⁹³.

În România, Revoluția din decembrie 1989 a repus în drepturi pluralismul politic; prin Decretul-lege nr. 8/1989 s-au organizat un mare număr de partide politice. „Prin Constituția din 1991 s-a consfințit pluralismul în societatea românească ca o condiție și garanție a democrației constituționale, partidele politice contribuind la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor, respectând suveranitatea, integritatea teritorială, ordinea de drept și principiile democrației. În același timp, cetățenii se pot asocia liber în partide politice”⁹⁴.

În ceea ce privește statele ex-sovietice, indiferent de faptul că sunt tratate egal statele asiatice, precum Azerbaidjan sau Kazahstan, și statele caucaziene, precum Georgia sau Armenia, sau statele din Europa de Est, precum Ucraina sau Republica Moldova, toate au acceptat prin prevederi constituționale și alte acte normative necesitatea instituirii pluralismului politic.

⁹¹ Окунькова Л.А. Конституции государств Европейского Союза. Москва: Инфра-М, 1997. с. 695.

⁹² The Instrument of Government. [online] [http://www.riksdagen.se / templates / PageExtended.aspx\(vizitat 14.04.2011\)](http://www.riksdagen.se/templates/PageExtended.aspx(vizitat%2014.04.2011)).

⁹³ Михалева Н. А. Конституционное право зарубежных стран СНГ: Учеб. пособие. Москва: Юрист, 1999. с. 124.

⁹⁴ Bădescu M., Țonea B. Drept Constituțional și instituții politice. București: Universul Juridic, 2006. p. 23.

Astfel, Constituția Republicii Belarus din 24 noiembrie 1996 stipulează expres în art. 5 că *partidele politice și alte organizații social-politice acționează conform prevederilor Constituției și altor acte legislative ale Republicii Belarus, exprimă voința politică a cetățenilor și participă la alegeri*⁹⁵.

Cercetătoarea L.A. Okunikova este de părerea că evoluția cadrului normativ al statului Belarus (în istoria Belarusiei au fost adoptate 6 constituții, după cum urmează: acte fundamentale din 1919, 1927, 1937, 1978, 1994, 1996)⁹⁶ a fost influențată de legislația rusă.

În același context, actele fundamentale ale țărilor baltice prevăd expres în art. 102 al Constituției Letoniei din 1922, art. 35 al Constituției Lituaniei din 25 octombrie 1992 și art. Constituției Estoniei din 28 iunie 1992 dreptul benevol de asociere în partide politice și alte organizații social-politice dacă scopurile acestora nu contrazic legislației statului.

În opinia noastră, **o asemenea prevedere condamnă implicit dictatura unui singur partid – indiferent de ce orientare politică ar fi acea formațiune politică.**

O altă dinamică a reglementării juridice a domeniului menționat există în statele latino-americe, africane și asiatice, inclusiv, orientale.

Țările africane au cunoscut o evoluție aparte în ceea ce privește pluripartitismul. Constituția în vigoare a Nigeriei a fost promulgată în 1999. Anterior, ea a fost revizuită din 1979, modificată, după legile de stat militare, în 1983 și 1985.

La 3 mai 1989, Adunarea Constituantă a Nigeriei a terminat elaborarea proiectului de Constituție, iar interdicția constituirii partidelor politice a fost ridicată. Un număr de partide au fost constituite, dar dintre acestea numai două urmau să fie aprobate.

În final, Adunarea Constituantă a adoptat un sistem tripartit de guvernare și a recunoscut principiul separației puterilor în stat, implicând autoritățile federale la nivelul statelor și la nivel local⁹⁷.

Aceeași situație poate fi urmărită și în Brazilia anilor 1966-1979 prin impunerea sistemului bipartidist sau a sistemului tripartidic - în Senegal (1976-1990), Burkina Faso (1977-1980) etc.

În Zair, expunere de motive la Legea nr. 90.2002 din 5 iulie 1990, prin care a fost introdusă noua Constituție, subliniază rațiunile care au făcut necesară adoptarea unei noi constituții, determinate în special de necesitatea introducerii în Zair a regimului multipartid și de efectuare a unei diferențieri între partid și stat, reabilitând, în același timp, separația clasică a puterilor.

Urmând calea democratizării, unele state din America Latină au preluat experiența Statelor

⁹⁵ Конституция Республики Беларусь от 24 ноября 1996. В: Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 1997. № 3 (17).

⁹⁶ Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. Москва: Юрист, 1997. с. 287.

⁹⁷ Birgău M., Gureu V. Drept Constituțional Comparat: curs universitar. Chișinău: CEP USM, 2009. p. 140.

Unite ale Americii. Astfel, noua constituție argentiniană, adoptată la Santa Fe de Parana la 20 august 1994, urmează sistemul Constituției SUA și al altor republici prezidențiale de pe continentul latino-american, cuprinzând 129 articole și 17 dispozițiuni tranzitorii.

Printre prevederile cuprinse în capitolul intitulat „Noile drepturi și garanții” din Constituția Argentinei remarcăm pe cele care dispun că partidele politice sunt instituții fundamentale ale sistemului democratic.

Crearea și exercitarea activității lor sunt libere, cu respectarea prevederilor prezentei Constituții, care *garantează organizarea și funcționarea democratică*, reprezentarea minorităților, competența pentru a candida la funcții publice eligibile, accesul la informare publică și la popularizarea ideilor proprii.

Statul contribuie la susținerea materială a activității lor și a pregătirii liderilor lor. Partidele politice trebuie să facă publice sursele și destinația fondurilor și patrimoniilor lor.

Statele asiatice au cunoscut o evoluție aparte a fenomenului pluripartitismului sau, mai corect spus, în cazul R.P. Chineze și a Coreii de Nord, a monopartidismului.

Referindu-se la cazul Chinei, prof. Victor Duculescu în lucrarea „Drept Constituțional Comparat”⁹⁸:

1) examinează sistemele politice „într-un număr de țări, dintre care una are o pondere deosebit de importantă în viața mondială: China -, cât și faptul că, din punct de vedere al teoriei dreptului constituțional, constituțiile statelor socialiste prezintă elemente de specificitate, care se cuvin a fi semnalate”;

2) afirmă că „constituțiile socialiste se întemeiază pe ideologia marxistă cu privire la stat și rolul său istoric, preconizând necesitatea existenței unui singur partid, care să antreneze în jurul său toate forțele sociale, orientându-le în direcția aplicării unei noi politici”.

Unii autori menționează că Republica Populară Chineză este una dintre puținele state, în care s-a păstrat regimul socialist. Din momentul proclamării RPC, adică de la 1 octombrie 1949 și pînă în prezent, acest stat a parcurs o etapă, foarte complicată care a fost reflectată de Constituțiile adoptate în 1954, 1975, 1978 și 1982⁹⁹.

Prof. B.A. Strașun consideră că în sistemul monopartid statutul partidelor politice este denaturat, deoarece ele nu mai constituie „o parte” (etimologic *pars*), dar mai degrabă un tot întreg, partid-stat¹⁰⁰.

Spre deosebire de China, Japonia a preluat valorile democratice după al Doilea Război Mondial, incluzând în constituția adoptată în 1946, dreptul de asociere. Astfel, conform

⁹⁸ Duculescu V., Călinoiu C., Duculescu G. Drept Constituțional Comparat. Vol. 2. București: Lumina Lex, 1999. p. 817.

⁹⁹ Cobăneanu S., Agachi S. Dreptul constituțional al țărilor străine. Chișinău, 2004. 217 p.

¹⁰⁰ Страшун Б.А. Конституционное (государственное право) зарубежных стран. Москва: БЕК, 1999. с. 281.

Constituției Japoniei „libertatea de întrunire și de asociere precum și cea a cuvântului, a presei și a tuturor celorlalte moduri de exprimare sunt garantate¹⁰¹.

Deși în Japonia se practică multipartitismul, unul din partide, Partidul Liberal-Democrat (Jimito), domină viața politică și exercită puterea timp de peste 40 de ani, iar „un regim parlamentar definit prin pluralism și liberalism demonstrează, aparent fără nici un efort sau seisme sociale, că alternanța la putere a partidelor politice nu este deocamdată credibilă”¹⁰².

Ca urmare a cercetării organizării și funcționării partidelor politice în diverse state, putem concluziona că acest fenomen s-a constituit și a evoluat în mod diferit și contradictoriu fiind condiționat de factori social-politici, economici, culturali ai fiecărui stat în parte.

În acest sens, menționăm gradul înalt al organizării și funcționării partidelor politice și organizațiilor social-politice în statele occidentale, precum SUA, Marea Britanie, Germania, Franța, Danemarca, Suedia, care se bazează pe principiul asocierii libere, structura internă democratică, transparența activității financiare și a gestionării patrimoniului.

Pe de altă parte, atestăm că în statele postsocialiste (inclusiv în Republica Moldova) procesul organizării și funcționării partidelor politice este în tranziție, deoarece lipsesc tradițiile seculare specifice statelor sus-menționate.

Din aceste motive, actele legislative care reglementează organizarea și funcționarea partidelor politice au caracter restrictiv, impun un control riguros al activității acestora și obligă cetățenii să se asocieze în partide politice pe criteriul numeric și teritorial.

¹⁰¹ The Constitution of Japan. [online] http://www.kantei.go.jp/foreign/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html(vizitat 14.08.2011).

¹⁰² Arseni A., Ivanov V., Suholitco L. Dreptul Constituțional Comparat. Chișinău: CE USM, 2003. p. 236.

1.4. Constituirea și evoluția partidelor politice în Republica Moldova

Procesul de constituire și funcționare a sistemului politic din Republica Moldova are un caracter complex și contradictoriu. El este, în mare măsură, influențat de evoluția partidelor politice și de instituționalizarea lor¹⁰³.

Chiar dacă nu au convenit unanim asupra perioadei apariției și evoluției formațiunilor politice, totuși, în opinia mai multor autori, „partidele politice sunt un element esențial al sistemului politic al Republicii Moldova”¹⁰⁴.

Reglementarea juridică a organizării și funcționării partidelor politice din Basarabia a cunoscut o evoluție istorică controversată și a parcurs mai multe etape în încercarea edificării unui regim constituțional pluripartidic. Apariția acesteia a fost condiționată de mai mulți factori, cum ar fi criza social-politică internațională (în special, Revoluția din 1917 în Rusia sovietică), renunțarea la regimul tradițional monarhic și trecerea la democrație reprezentativă, apariția instituției parlamentare chiar dacă era formată inițial ad-hoc (în România din perioada interbelică).

Astfel, formațiunile politice s-au constituit și au evoluat inițial în cadrul Imperiului Țarist Rus (1812-1918), apoi al României (1918-1940), al URSS (1940-1989) și doar la sf. Anilor '80 ai secolului trecut Republica Moldova a declarat că aspiră la edificarea unui stat democratic și de drept.

Revoluția rusă din 1905-1907 a influențat creșterea activismului politic și juridic atât în statele imperiale, cât și în cele coloniale. Astfel, din 1905 și până în 1918, mișcările politice din Basarabia „au fost generate și influențate de revoluțiile muncitorești din Rusia”¹⁰⁵.

După căderea țarismului și legitimării Guvernului Provizoriu, partidele politice din Basarabia au căpătat posibilitatea să se manifeste activ în viața politică.

De fapt, problema creării partidelor politice în Basarabia a început să fie agitată din vara anului 1917, iar pentru constituirea formațiunilor politice chiar și în perioada interbelică nu existau proceduri legale de înregistrare, control și dizolvare a acestora.

În același context, dr. I. Scurtu menționează că „până la unirea Basarabiei cu România, în teritoriul dintre Prut și Nistru, nu existau partide politice propriu-zise. În Sfatul Țării acționau anumite grupări (Blocul Moldovenesc, Frația Țărănească), care avuseră rolul de apărare a intereselor unor grupuri fie sociale, fie etnice, dar care în condițiile unirii nu-și mai găseau

¹⁰³ Enache M., Cimpoșu D. Misiune Diplomatică în Republica Moldova. Iași: POLIROM, 2000. p. 256.

¹⁰⁴ Cernescu M. ș.a. Republica Moldova: Istoria Politică (1989-2000). Doc. și materiale. Vol. I. Chișinău: USM, 2000. p. 3.

¹⁰⁵ Артемова Н.Е. История СССР: Учебник для студентов институтов культуры. ч. I. Москва: Высшая Школа, 1982. с. 462.

locul”¹⁰⁶.

Partidele politice începeau să se contureze în jurul unor personalități care încercau să elaboreze programul și statutul, iar ideile lor se răspândeau prin intermediul ziarelor de partid. Ulterior, în ajunul alegerilor parlamentare, conducătorii de partid formau listele electorale ale membrilor. Astfel, dr. Victor Juc menționează că „în regiune apar circa 50 partide și grupări politice care acoperă întregul spectru politic”¹⁰⁷.

Primul partid politic înființat în Basarabia a fost Partidul Național Moldovenesc, la crearea căruia au contribuit asemenea personalități istorice precum P. Halippa, O. Ghibu, V. Harea, R. Cioflec, V. Stroescu, P. Gore ș.a. Ceva mai târziu, în primele zile ale lunii iulie a anului 1917, s-a format Partidul Eserilor Moldoveni, după cum afirmă S.P. Trapeznikov¹⁰⁸.

Autorul Eugenia Istrati consideră că P.N.M. s-a constituit în două etape. Până la 20 martie, când a fost creat un nucleu al partidului, a fost găsită o denumire adecvată, a fost adoptată prima variantă a programului, se încheie prima etapă de constituire a P.N.M. În etapa a II-a, 21 martie-5 aprilie 1917, a fost definitivată redactarea programului, a fost ales președintele și Comitetul Central al P.N.M.¹⁰⁹.

În vara anului 1918, a apărut o formațiune politică nouă cu denumirea de Partidul Țărănesc Basarabean. La începutul lunii august, comisia însărcinată cu elaborarea proiectului de program și-a încheiat activitatea, aducând prin intermediul presei la cunoștința publică ideile programatice ale viitorului partid. Prin proiectul de program, Partidul Țărănesc Basarabean s-a declarat apărător al drepturilor cetățenilor și garantând egalitatea tuturor în fața legii, libertatea exprimării, confesiunii, a drepturilor electorale etc. În cadrul acestui partid politic au activat personalități ilustre ca: Pan Halippa, D. Ciugureanu, I. Inculeț, I. Pelivan, P. Cazacu. Șt. Ciobanu, I. Costin, Șt. Holban, N. Bivol, Gh. Stârcea etc.¹¹⁰.

O altă formațiune politică importantă, care a desfășurat activități politice în perioada interbelică, începând cu vara anului 1918 a constituit Partidul Poporului din Basarabia. Apărută la inițiativa renumitului general Averescu, această mișcare politică a numărat printre reprezentanți pe N. Alexandri, V. Țanțu, V. Bârcă etc.

Astfel, printre principalele partide politice care s-au impus în politica Basarabiei interbelice au fost: Partidul Poporului și Partidul Țărănesc, care au dominat pe eșichierul politic al Basarabiei obținând majoritatea mandatelor la alegerile din mai 1920 pentru Adunarea

¹⁰⁶ Istoria Basarabiei de la începuturi până în 2003. Ed. resp. Scurtu I.ș.a. București: Ed. Inst. Cultural Român, 2003. p. 166.

¹⁰⁷ Juc V. Problemele sociale în programele partidelor politice. În: Politica socială și problemele ameliorării calității vieții, Chișinău, 2002. p. 131.

¹⁰⁸ Трапезников С.П. История Р.С.С. Молдовенешгъ, вол. 2. Кишинэу: Картя Молдовеняскэ, 1970. п. 21-22.

¹⁰⁹ Istrati E. Unele considerații cu privire la data înființării Partidului Național Moldovenesc, În: Revista de istorie a Moldovei, 1995, nr. 1(21), p. 23.

¹¹⁰ Programul Partidului Țărănesc basarabean. În: Cuvânt Moldovenesc din 12/25 august 1918. 23 p.

Deputaților și Senat; alte mișcări social politice precum Partidul Democrat al Unirii, Partidul Național-Liberal, Partidul Național Român etc.

O altă etapă a evoluției partitismului din Basarabia a constituit preluarea experienței românești, care deja din a doua jumătate a sec. al XIX-lea era împărțită între partidele conservatoare, liberale și, ulterior, între cele socialiste.

Odată cu introducerea în România a votului universal (noiembrie 1918) s-a lărgit considerabil cadrul de desfășurare a activității politice, care a avut repercusiuni importante asupra sistemului partidist. În această perioadă s-a consolidat poziția mai multor partide politice naționale românești, precum Partidul Național-Liberal, Liga Poporului (1918) ș.a., la care s-au raliat și partidele politice regionale, precum Partidul Național Țărănesc din Transilvania, Partidul Democrat al Unirii din Bucovina și Partidul Țărănesc din Basarabia, iar mai târziu în peisajul politic al României au apărut partidele naționalităților conlocuitoare: Partidul German (1919) și Partidul Maghiar (1922).

Tot în această perioadă, atestăm procedura juridică de reorganizare (prin fuziune) a partidelor politice românești.

Este relevant de menționat că procedura de înregistrare și evidență a partidelor politice nu era prevăzută în acea perioadă. Inițial, acestea se întemeiau în baza asocierii cetățenilor ce reprezentau diverse categorii sociale, a căror aspirații erau publicate în programul politic. În programele partidelor politice erau reflectate principiile democratice precum: deplina libertate a alegerilor.

De asemenea, procedura de legitimare a formațiunilor politice era reflectată în procesele-verbale de constituire a partidelor. Astfel, în procesul-verbal de constituire a Partidului Țărănesc se prevedea că acesta este „un partid nou, cu structură socială țărănească - țărănimea organizată politiceste”¹¹¹.

O condiție aparte în constituirea și evoluția partidelor politice a revenit presei de partid, prin intermediul căreia societății i se aducea la cunoștință programul politic al partidelor politice și atitudinile față de problemele persistente în societate.

Orice partid nu putea fi numit astfel dacă nu avea structură internă bine determinată. Astfel, Partidul Țărănesc era structurat în comitet central, comitet central executiv.

La ședința Comitetului Central al Partidului Țărănesc din 17-18 iulie 1921 s-a votat înscrierea doctorului Nicolae Lupu în partid, precum și propunerea făcută de 11 deputați și senatori basarabeni, între care Constantin Stere și Pantelimon Halippa, de fuziune cu Partidul Țărănesc din Basarabia.

¹¹¹ Procesul verbal de constituire a Partidului Țărănesc, în Țara nouă, I, nr.9 din 4/17 august 1919, 18 p.

În general, activitatea mișcărilor și a partidelor politice în perioada interbelică era garantată doar de prevederile Legii fundamentale din 1923 și legislației electorale.

Astfel, conform articolului 5 al Constituției din 29 martie 1923, „românii, fără deosebire de originea etnică, de limbă sau de religie, se bucură de libertatea conștiinței, de libertatea învățămîntului, de libertatea presei, de libertatea întrunirilor, de libertatea de asociere și de toate libertățile și drepturile stabilite prin legi”¹¹².

Este necesar de menționat că România (și regiunile care s-au unit) cunoscuse din 1918 până în 1926 o perioadă de instabilitate politică, fapt care a impus adoptarea legii electorale ce ar reglementa modul accederii partidelor politice în parlament. Astfel, au avut loc alegeri parlamentare consecutive în noiembrie 1919, mai 1920, martie 1922, mai 1926, iulie 1927, decembrie 1928, iulie 1931, iulie 1932, decembrie 1933, decembrie 1937. În completarea Constituției din 1923 s-a înscris și Legea privitoare la regimul electoral (1926), precum și unele măsuri administrative cu efecte asupra regimului electoral din 1929¹¹³.

În ceea ce privește repartizarea mandatelor (40% devenea 50% și era partid majoritar), trebuie de menționat că era inspirată din legea electorală italiană din 7 ianuarie 1923.

O novelă a legislației electorale românești a fost acordarea prin art. 375 al Legii pentru organizarea administrației locale, promulgată la 3 august 1929 a dreptului de vot la alegerile locale a unor categorii de femei. Astfel, „dobândeau drept de vot acele femei care îndeplineau una din condițiile următoare: erau știutoare de carte (minimum 4 clase), erau funcționare de stat, comună sau județ, văduve de război, decorate pentru merite în timp de război sau făceau parte, la sancționarea legii, din conducerea unor societăți cu personalitate juridică, având drept scop „revendicări sociale, propagandă culturală sau asistență socială”¹¹⁴.

În aceste împrejurări, Legea electorală din 1926 introducea principiul primei electorale, adică partidul politic care obținea cel puțin 40% de mandate în parlament primea o primă electorală care să-i poată permite să obțină majoritatea mandatelor din Parlament, iar cealaltă jumătate se împărțea proporțional, cu numărul de voturi, tuturor partidelor care obținuseră peste 2% din totalul voturilor pe țară, inclusiv gruparea majoritară ¹¹⁵.

Deci, pentru prima dată legea electorală stabilise pragul electoral de 2%.

Scopul adoptării legii electorale consta în crearea stabilității conducerii de către partidele mari și diminuarea rolului partidelor neînsemnate.

¹¹² Scurtu I. Structuri politice în Europa Centrală și de Sud-Est (1918-2001). Vol. II. București: Ed. Fundației Culturale Române. 2003. p. 11.

¹¹³ Tănăsescu Fl. Parlamentul și viața parlamentară din România (1930-1940). București: Lumina Lex, 2000. p. 87.

¹¹⁴ Ibidem, p. 89.

¹¹⁵ Scurtu I. Structuri politice în Europa Centrală și de Sud-Est (1918-2001). Vol. I. București: Ed. Fundației Culturale Române. 2003. p. 80.

De asemenea, este relevant de menționat că în anul 1936 a fost adoptat un nou cod penal român, care prevedea expres protecția drepturilor politice și cetățenești și sancțiuni atât pentru persoane fizice, cât și pentru persoane juridice (sub formă de amendă, suspendare sau dizolvare)¹¹⁶.

Totodată, în 1938 are loc un moment de cotitură pentru partidele politice și regimul constituțional românesc, în general. În martie 1938, regele Carol al II-lea anulează convocarea alegerilor parlamentare și decide dizolvarea partidelor politice în data de 30 martie 1938.

Astfel, art. 26 al Constituției din 1938 prevede expres că „cetățenii români au dreptul a se asocia, conformându-se legilor. Dreptul de liberă asociațiune nu implică dreptul de a crea persoane juridice. Condițiunile în care se acordă personalitatea juridica se stabilesc prin lege¹¹⁷.

În locul partidelor politice a fost înființat Frontul Renașterii Naționale, unica formațiune politică recunoscută în stat. Condițiile de organizare și funcționare ale Frontului Renașterii Naționale au fost dezbătute și precizate într-un regulament special, care ulterior, a devenit parte integrantă a unui act legislativ.

Mai târziu, Frontul Renașterii Naționale a fost transformat în Partidul Națiunii, declarat partid unic și totalitar.

De asemenea, Carol al II-lea a promulgat o nouă Constituție prin care a restrâns considerabil drepturile și libertățile cetățenilor și a întărit atribuțiile de control asupra Guvernului și Parlamentului.

În tehnica legislativă, un pact fundamental era deschis completărilor ulterioare cu legi, având caracter organic. Codificarea Constituțională din februarie 1938 a prevăzut posibilitatea completării ei cu astfel de legi, între acestea, care interesa, în mod deosebit, instituția parlamentară, fiind Legea electorală din 9 mai 1939.

În 1941, a fost emis Decretul-lege prin care s-au restrâns considerabil modalitățile constituirii partidelor politice.

Acest act legislativ nu mai avea efecte juridice asupra Basarabiei, însă dacă să analizăm în ansamblu perioada menționată, constatăm că perioada 1918-1938 este una decisivă în afirmarea partitismului basarabean.

Constituțiile adoptate după primul război mondial au ridicat partidele politice dintr-un simplu instrument de realizare tehnică a alegerilor la rangul de factor legitim al vieții politice.

Din 1940 urmează o altă etapă în evoluția partitismului basarabean prin anexarea teritoriului dintre Prut și Nistru de către Uniunea Sovietică.

¹¹⁶ Codul Penal al României din 1936 [online] <http://freelex.juridic.ro/DocumentView.aspx> (vizitat 08.08.2011).

¹¹⁷ Constituția României din 1938 [online]. http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.frame (vizitat 12.06.2011)

Or, din punctul de vedere al evoluțiilor constituționale istoria partidelor politice moldovenești este direct legată de evenimentele politice produse în Imperiul țarist și apoi din Rusia sovietică, sub a cărei dominație era din 1812 și până în 1991, cu excepția perioadei anilor 1918-1940.

În acest context, este necesar de menționat că la alegerile în Adunarea Constituantă a Rusiei din 15 noiembrie 1917, din numărul total de 715 deputați, au fost aleși în mod democratic: partidul bolșevic - 25% (183 bolșevici), partidele de orientare socialistă (socialiștii revoluționari și menșevicii) au obținut 62% (412 socialiști), iar partidele democrate burgheze 13% (120 reprezentanți)¹¹⁸, ceea ce a însemnat deplasarea centrului de greutate a noii puteri spre Congresul Sovietelor, marchează voința de a pune bazele unei noi structuri statale, cu excluderea formelor tradiționale, considerate specifice pentru democrația burgheză.

Ca urmare a neacceptării Adunării Constituante de a deveni „instrument docil” al politicii partidului bolșevic, aceasta a fost dizolvată de către Consiliul Comisarilor Poporului (SovNarKom), iar la 10 ianuarie 1918 a fost formată o nouă instituție alternativă, numită - Congresul Sovietelor.

Spre deosebire de Adunarea Constituantă, care era aleasă în mod secret și de toți cetățenii, Congresul Sovietelor a fost constituit în baza votului deschis, de un număr restrâns de persoane (încadrate în muncă).

În noiembrie 1936, a avut loc Congresul al VIII-lea extraordinar al Sovietelor din U.R.S.S., convocat în vederea adoptării noii Constituții a U.R.S.S., unde I.V. Stalin a prezentat raportul „despre proiectul de Constituție a URSS”¹¹⁹. Este necesar de menționat că noua lege fundamentală sovietică subliniază rolul conducător al partidului comunist din URSS.

În opinia unor cercetători, din acel moment, PCUS a încetat să fie partid politic, deoarece a avut loc contopirea organelor de partid cu instituțiile de stat ale URSS.

Constituția URSS din 1936 prevedea că „cetățenii cei mai activi și conștienți din rândurile clasei muncitoare și ale celorlalte pături de oameni ai muncii se unesc în Partidul Comunist (bolșevic) al Uniunii Sovietice, detașamentul de avangardă al oamenilor muncii, în lupta lor pentru întărirea și dezvoltarea regimului socialist și care reprezintă nucleul conducător al tuturor organizațiilor oamenilor muncii atât cele obștești, cât și cele de stat”¹²⁰.

În ceea ce privește perioada anilor 1944-1988, putem confirma cu certitudine dominația unui regim monopartid pe tot spațiul sovietic. Partidele „istorice”, Liberal și Țărănesc, au fost

¹¹⁸ Duculescu V., Călinoiu C., Duculescu G. Drept Constituțional Comparat. Vol. I. București: Lumina Lex, 1999. p. 512.

¹¹⁹ Ponomarev B.N., Hvostov V.M., Kucikin A.P., et. al. Istoria Partidului Comunist al Uniunii Sovietice. București: Editura Politică, 1960. p. 515.

¹²⁰ Ponomarev B.N., Hvostov V.M., Kucikin A.P., et. al. Istoria Partidului Comunist al Uniunii Sovietice. București: Editura Politică, 1960. p. 517.

desființate, iar liderii acestora Brătianu și Maniu, au trecut în opoziție tacită față de noul regim „Moscova a hotărât ca posturile principale din conducerea partidului unic, a statului, a economiei R.S.S.M. să se afle sub supravegherea directă a Comitetului Central al P.C. (b) din U.R.S.S. În acest scop, la 12 iulie 1944, deci, cu o lună și jumătate până la efectuare operațiunii militare Iași-Chișinău, C.C. al P.C.(b) a expediat Comitetului Central al P.C.(b) din Moldova lista posturilor incluse în nomenclatura Comitetului Central de la Moscova”¹²¹.

De asemenea, ținem să menționăm că în perioada interbelică a fost revizuită structura internă a partidului comunist prin implementarea adunărilor de partid și a plenarelor comitetelor de partid, prezentarea dărilor de seamă și alegerea organelor de partid în termenele prevăzute de statut.

În anii 1945-1947 au avut loc conferințele raionale și orășenești de partid, iar în 1947 și la începutul anului 1948 conferințele de partid regionale. La sfârșitul anului 1948 și în 1949, au avut loc congresele partidelor comuniste din republicile unionale. Ulterior, s-a renunțat la această formă de organizare a PCUS, rolul de mobilizare revenind congresului partidului. Biroul politic al PCUS s-a transformat în Prezidiul C.C., organizat în vederea conducerii activității între plenarele Comitetului Central, iar activitatea executivă a CC era concentrată într-un singur organ – Secretariatul C.C., iar Comitetul controlului de partid de pe lângă C.C. al PCUS a fost instituit în vederea garantării controlului de partid¹²².

Autorii Ion Șișcanu și Ion Pavelescu sunt de părerea că „în Moldova sovietică, odată cu crearea și structurarea Partidului Comunist, erau formate și celelalte elemente ale sistemului politic totalitar: sovietele, uniunile profesionale, Komsomolul și alte organizații permise de Constituția R.S.S.M.”¹²³. În aceeași ordine de idei, cercetătorii reflectă componența corpului de deputați în Sovietul Suprem (forul legislativ) din 1947, indicând în structură numărul „funcționarilor partidelor și cei din structurile de stat - 51%, restul fiind: 29 de muncitori, 82 de țărani, câțiva medici, pedagogi, militari etc.

Noua Constituție a URSS, adoptată în 1977, „nu a fost calificată ca atare de organele de stat sovietice, ci numai de analiștii sovietici. În mod oficial, s-a vorbit nu de o nouă constituție, ci de o îmbunătățire sau modificare a textului deja cunoscut al Constituției din 1936”. Articolul 6 al Constituției URSS evidențiază faptul că Partidul Comunist al Uniunii Sovietice stă la baza tuturor organizațiilor de stat și obștești, care sunt obligate să activeze doar în limita prevederilor Constituției URSS. De asemenea, Constituția URSS garantează drepturi politice, inclusiv dreptul de

¹²¹ Arhiva Organizațiilor Social-Politice din Republica Moldova (în continuare-A.O.S.P.R.M.), Fond 51, inv.3, dosar 211, f. 4-7.

¹²² Ponomarev B.N., Hvostov V.M., Kucikin A.P., et. al. Istoria Partidului Comunist al Uniunii Sovietice. București: Editura politică, 1960. 662 p.

¹²³ Istoria Basarabiei de la începuturi până în 2003. Ed. resp. Scurtu I.ș.a. București: Ed. Inst. Cultural Român, 2003. p. 401.

asociere a cetățenilor în asociații obștești, scopul cărora nu venea în contradicție statutului și programului PCUS¹²⁴.

Astfel, în vederea realizării scopurilor comune ale cetățenilor era acceptat doar pluralismul de idei, nu și pluripartitismul. Asociațiile erau benevole, iar cetățenilor li se permitea să activeze concomitent în cadrul mai multor organizații.

Doar căderea regimului comunist a însemnat și revizuirea normelor juridice, inclusiv a Constituției U.R.S.S. din 1977. În acest context, este relevant de menționat Plenara C.C. al P.C.U.S. din 5-7 februarie 1990, în cadrul căreia s-a propus de modificat articolul 6 al Constituției U.R.S.S., „care consacra rolul conducător al partidului”¹²⁵.

La 12-13 martie 1990, în cadrul unei sesiuni extraordinare a Congresului deputaților poporului din U.R.S.S., deputații au votat Legea Uniunii Republicilor Sovietice Socialiste privind instituirea funcției de Președinte al U.R.S.S. și introducerea unor schimbări și completări în Constituția (legea fundamentală) U.R.S.S, inclusiv modificarea art. 6 (...), care în noua lectură căpăta următoarea redactare: „Partidul Comunist al Uniunii Sovietice, celelalte partide politice, precum și organizațiile sindicale, de tineret, alte organizații obștești și mișcări de masă, prin reprezentanții lor aleși în sovietele deputaților poporului și prin alte forme, participă la elaborarea politicii statului sovietic, la conducerea treburilor de stat și obștești”. Această modificare a legii sovietice fundamentale se răsfrânge asupra Rusiei sovietice și celor 15 republici afiliate, inclusiv asupra RSS Moldovenească.

Prof. Victor Duculescu îl citează pe ex-prim secretarul C.C. al P.C. din Republica Moldova P.K. Lucinski care a declarat că „Acea parte a proiectului ce privește articolul 6 al Constituției le face un prost serviciu comuniștilor, întrucât impune societății supremația partidului, ceea ce stârnește inevitabil proteste. Plenara C.C. trebuie să se pronunțe fără echivoc pentru eliminarea lui din legea fundamentală, căci soarta partidului trebuie să fie decisă, în primul rând, de către partidul însuși”¹²⁶.

Prof. Gheorghe Costachi și prof. Ion Guceac au reflectat acest fenomen în mod reușit afirmând că „drept consecință acestor transformări, Constituția Republicii Moldova din 1978 a suportat o serie de revizuri, ce au dus la anularea dispozițiilor referitor la rolul „conducător și îndrumător” al partidului comunist, creând condiții pentru instituirea sistemului politic pluripartitist; la consacrarea principiilor economiei de piață, la schimbarea formelor și a statutului proprietății; la modificarea esențială a structurii mecanismului de stat, este întemeiată

¹²⁴ Конституция Союза Советских Социалистических Республик. Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977. Москва, 1985. с. 8. ст. 49.

¹²⁵ Duculescu V., Călinoiu C., Duculescu G. Drept Constituțional Comparat. Vol. I. București: Lumina Lex, 1999. p. 543.

¹²⁶ Ibidem, p. 543.

instituția șefului de stat în persoana Președintelui republicii; are loc reorganizarea Sovietului Suprem și a Sovietului Miniștrilor, inclusiv a autoadministrării locale”¹²⁷.

Prin referință la partide politice ca parte componentă imuabilă a constituționalismului, cercetătorii și-au adus aportul la instituirea sistemului politic pluripartitist.

Este necesar de menționat că începând cu anul 1986, pe teritoriul Moldovei sovietice s-a constituit prima formațiune politică postbelică „Mișcarea Democratică din Moldova”, devenită ulterior „Frontul Popular”.

În vara lui 1988, intelectualitatea moldovenească orientată spre reformă a creat neoficiala Mișcare Democratică Moldovenească în sprijinul Perestroikăi¹²⁸.

Un prim pas pe calea democratizării vieții politice l-a constituit decretul Prezidiului Sovietului Suprem al R.S.S.M. din 25 august 1989 „cu privire la modul provizoriu de înregistrare a formațiunilor obștești ale cetățenilor din R.S.S.M.”, prin care, pentru prima oară după o jumătate de secol de dictatură comunistă, statul recunoștea cetățenilor săi dreptul la libera asociere în diverse formațiuni social-politice și partide de alternativă¹²⁹.

În baza aceluși decret, prin hotărârea guvernului de la Chișinău, la 26 octombrie 1989 au fost înregistrate primele 4 formațiuni: Frontul Popular din Moldova, Mișcarea pentru Egalitate în Drepturi „Unitate-Edinstvo”, Mișcarea Populară „Gagauz-Halcî” și Asociația Social-culturală Bulgară „Vozrojdenie”. Deja în luna mai 1990, Sovietul Suprem al RSSM ia decizia de a suspenda art. 6, 7 și 49 ale Constituției RSSM, anulând prevederile ce asigurau Partidului Comunist din RSSM rolul de „nucleu al sistemului politic” și de „forță conducătoare a societății sovietice”¹³⁰.

Noul legislativ al RSSM reușește astfel să separe pas cu pas Partidul Comunist de importantele sale instrumente de presiune și putere, asigurând condițiile necesare pentru instituirea unui cadru instituțional, în care apar precondițiile unei competiții egale între competitorii politici și recunoscând, totodată, existența unor numeroase partide și organizații politice, diferite de asociațiile obștești (ne-publice)¹³¹. În continuare, Sovietul Suprem al RSSM adoptă în iulie 1990 „Decretul cu privire la puterea de stat”, prin care decide *interzicerea menținerii ori constituirii de filiale de partid în cadrul întreprinderilor* (exclusiv de stat, pe atunci), al autorităților de stat, stabilind în mod expres *principiul separației puterilor* și detașând, astfel, birocrăția de obligația de a fi angajată politic, respectiv de a fi recrutată exclusiv din

¹²⁷ Costachi Gh., Guceac I. Fenomenul constituționalismului în evoluția Republicii Moldova spre statul de drept. Chișinău: F.E.-P. Tipografia Centrală, 2003. p. 314.

¹²⁸ Van Meurs W. P. Chestiunea Basarabiei în istoriografia comunistă. Chișinău: Arc, 1996. 218 p.

¹²⁹ Istoria Basarabiei de la începuturi până în 2003. Ed. resp. Scurtu I. ș.a. București: Ed. Inst. Cultural Român, 2003. p. 401.

¹³⁰ Legea R.S.S.M. cu privire la introducerea unor modificări în articole 6, 7 și 49 din Constituția (Legea fundamentală) a R.S.S.M., nr. 10-XII, 10 mai 1990. În: Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSSM. Chișinău, 1990, nr. 5, art. 86.

¹³¹ Munteanu I. Partide politice din Republica Moldova: legi, practici și reforme. Chișinău: Cartier, 2010. p. 15.

numărul membrilor de partid.

Considerăm că aceste schimbări produse la sfârșitul anilor '80 și începutul anilor '90 nu s-ar fi realizat fără susținerea organizațiilor politice. Așadar, putem califica organizațiile politice ca fiind „generatorul dezvoltării societății” și componenta incontestabilă a oricărui regim ce se pretinde a fi democratic și de drept.

După cum menționa prof. Mihai Cernencu, „dezvoltarea partidelor și a democrației în Moldova are drept punct de pornire mișcarea de renaștere națională, care, la rândul său, a fost generată de politica restructurării (perestroika)¹³². Un an și jumătate mai târziu, forul legislativ a profitat de conjunctura politică și, repetând acțiunile republicilor vecine, a declarat independența Republicii Moldova pe 27 august 1991.

Totodată, putem atesta că, dacă în 1940-1989, partidele au fost practic ignorate în Basarabia și s-a legitimat rolul unei singure formațiuni politice chiar de Constituția U.R.S.S., perioada destrămării regimului sovietic și a obținerii independenței Republicii Moldova este marcată de o activitate legislativă sporită în domeniul partidelor.

Astfel, printre primele acte normative în domeniu putem menționa Decretul Președintelui RM nr. 164 din 22.08.1991, care a avut ca scop depolitizarea instituțiilor statale, a forțelor armate, de interne și securitate. Acest decret care avînd ca scop interdicția imixtiunii partidelor politice în instituțiile de stat, dar mai ales limitarea Partidului Comunist din Moldova, prevedea în p. 1 și 4 că „se solicită ca să fie suspendată activitatea partidelor politice și altor asociații sociale în cadrul instituțiilor de stat și alte structuri organizatorice. Excepție se făcea pentru sindicate, societăților de femei, veterani, tineret, tehnico-științifice, culturalizare și asupra altor societăți benevole ale cetățenilor, care nu urmăresc scopuri politice și care își efectuează activitatea în afara orelor de lucru” și, respectiv, „a exclude din practica de perfectare a actelor oficiale, prezentate organelor de stat, instituțiilor și organizațiilor, indicarea apartenenței la un partid politic sau la o mișcare obștească sau de masă”.

În același context, la 23 august 1991, legiuitorul autohton a preluat experiența Federației Ruse, când a interzis Partidul Comunist din Moldova și a naționalizat și a transmis bunurile acestuia Guvernului Republicii Moldova¹³³.

La 17 septembrie 1991, Sovietul Suprem al Republicii Moldova a adoptat „Legea privind partidele și organizațiile obștești”, care reglementa condițiile și principiile constituirii, funcționării și dezvoltării partidelor și a altor organizații social-politice, ceea ce a constituit o contribuție importantă la crearea cadrului juridic necesar afirmării pluralismului politic și a

¹³² Cernencu M., Boțan I. Evoluția pluripartitismului pe teritoriul Republicii Moldova. Chișinău: Arc, 2009. p. 14.

¹³³ Hotărârea Parlamentului nr. 683-XII din 23 august 1991, În: Monitorul Oficial nr. 008 din 30.08.1991, nr 11-12/91.

pluripartitismului în Republica Moldova¹³⁴.

Această lege a fost supusă mai multor modificări privind denumirea legii, a numărului minim necesar înregistrării formațiunii politice, finanțarea partidelor etc., în baza recomandărilor instituțiilor internaționale, precum Comisia de la Veneția.

Astfel, prima modificare ce a vizat partidele politice a fost „reformularea articolelor din legea privind reglementarea procedurii finanțării partidelor și altor organizații social-politice”.

La 1 noiembrie 1993, Ministerul Justiției din Republica Moldova avea înregistrate în registrul partidelor politice 26 de partide și organizații social-politice, fapt care a atestat o majorare a asociațiilor social-politice comparativ cu anii precedenți¹³⁵. La 29 iulie 1994 a fost adoptată Constituția Republicii Moldova, care prevede, în art. 41, „libertatea partidelor și altor organizații social-politice”.

Analizând specificul evoluției partidelor politice din Republica Moldova după declararea independenței, putem observa că din 1991 și până în 1998 a lipsit cadrul legislativ adecvat privind organizarea și funcționarea partidelor politice și a organizațiilor social-politice.

Astfel, în anul 1998, „în Republica Moldova sunt înregistrate și funcționează legal un număr de circa 53 de partide politice”¹³⁶. Majoritatea acestora nici nu se considerau partide politice și preferau să se numească ligi, uniuni, mișcări, convenții, alianțe, congrese, dorind în asemenea mod să se identifice cu societatea civilă. Însă, după îndeplinirea condițiilor de înregistrare a formațiunilor politice ce a avut loc pe 30.09.1998, prin modificarea legii partidelor politice și până în 2007, are loc „reînnoirea” partidelor prin procedura de reînregistrare a acestora¹³⁷. În viziunea autorului I. Bucătaru, adoptarea acestui act normativ a fost impus de procesul de consolidare a pluripartitismului.

De fapt, prin modificarea art. 5 al Legii partidelor politice, s-au introdus restricții referitor la înregistrarea statutului partidelor prin majorarea numărului de membri de la 300 la „5000 domiciliati în cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi, dar nu mai puțin de 150 în fiecare din unitățile administrativ-teritoriale menționate” și „are program și organe de conducere alese”¹³⁸.

Această modificare stimula întărirea pozițiilor partidelor naționale în detrimentul organizațiilor regionale. Ulterior, art. 5 alin. (3) a fost modificat prin mărirea numărului de

¹³⁴ Istoria Basarabiei de la începuturi până în 2003. Ed. resp. Scurtu I.ș.a. București: Ed. Inst. Cultural Român, 2003. 606 p.

¹³⁵ Enache M., Cimpoeșu D. Misiune Diplomatică în Republica Moldova. Iași: POLIROM, 2000. p. 300.

¹³⁶ Formațiuni politice din Republica Moldova (1991-1998). Chișinău: MoldPres, 1998. p. 53.

¹³⁷ Bucătaru, I. Instituționalizarea partidelor politice: aspecte teoretico-metodologice. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică). Chișinău: USM, 2005, nr.1 (XXVIII), 174 p.

¹³⁸ Legea Republicii Moldova pentru modificarea și completarea legii privind partidele și alte organizații social-politice nr 146-XIV din 30 septembrie 1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 100-102/613 din 12.11.1998.

membri de la 150 la 600 în fiecare unitate teritorial administrativă¹³⁹.

Ca rezultat, peste 20 de partide politice nu au întrunit cerințele sus-menționate și au fost radiate din Registrul partidelor politice. Astfel, numărul partidelor politice mici s-a redus drastic, iar poziția partidelor puternice s-a întărit mai mult. Prin urmare, din 1998 și până în 2007, partidele politice mai mici au început să se asocieze în alianțe pentru a câștiga mai multe mandate și de a se afirma în proces electoral.

Este evident că la alegerile parlamentare din 2005 reprezentanții a opt partide politice ce s-au mobilizat în blocul electoral „Alianța Moldova Noastră” nu ar fi câștigat mandate dacă participau de sine stătător. Un alt exemplu elocvent este asocierea la alegerile parlamentare din 2009 și 2011 a Partidului Liberal, Partidului Liberal Democrat din Moldova și Partidului Democrat într-o coaliție anticomunistă numită Alianța pentru Integrare Europeană. În cazul renunțării unei formațiuni la acest parteneriat, s-ar produce un blocaj de luare a deciziilor, deoarece nu s-ar întruni cvorumul în procesul votării proiectelor de legi sau s-ar pune bazele unei alte asocieri politice. În decembrie 2007, Legea nr. 718 privind partidele și alte organizații social-politice a fost abrogată, iar apoi a fost adoptată Legea nr. 294 privind partidele politice, astfel, rolul de a accede la putere revenind exclusiv partidelor politice, fiind excluse asocieri precum ligi, uniuni, mișcări, convenții și alte organizații efemere. Prin această prevedere, legiuitorul autohton a delegat funcțiile de reprezentare a voinței cetățenilor, în mod exclusiv, partidelor politice.

Autorul Igor Bucătaru propune o clasificare cronologică cadrului juridic de constituire și optimizare a sistemului pluripartitist din Republica Moldova¹⁴⁰: 1) cuprinde perioada incipientă anilor 1989-1991; 2) cuprinde perioada 1991-1994, când demarează instituționalizarea juridică, propriu-zisă, a partidelor politice moldovenești; 3) cuprinde perioada din 1994 – zilele noastre și se caracterizează prin tendința de optimizare a bazei legislative.

Prof. Victor Popa consideră că partidele politice din RM s-au format „în jurul unor personalități care împărtășeau aceleași valori menite să producă o schimbare sau o conservare a situației”¹⁴¹.

Considerăm relevantă pentru dezvoltarea prosperă a Republicii Moldova stabilitatea partidelor politice care activează în Republica Moldova, ce poate fi asigurată de un cadru juridic coerent și stabil.

În opinia noastră, în dependență de durata activității, stabilitatea structurii,

¹³⁹ Legea Republicii Moldova pentru modificarea articolului 5 din Legea privind partidele și alte organizații social-politice nr. 367-XIV din 29.04.1999. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 53-54/247 din 27.05.1999.

¹⁴⁰ Bucataru, I. Instituționalizarea partidelor politice: aspecte teoretico-metodologice. In: Moldoscopia (Probleme de analiză politică). Chișinău: USM, 2005. nr.1 (XXVIII). 174 p.

¹⁴¹ Popa V. Drept public. Chișinău: Ed. Acad. de Administrare Publică pe lângă Guvernul Rep. Moldova, 1998. p. 124.

funcționalitatea și nivelul activismului politico-juridic, deosebim trei grupuri de partide politice care evoluează în Republica Moldova (vezi Anexa):

1. Partide politice stabile și funcționale, numite partide politice și organizații social-politice instituționalizate, care, din momentul înregistrării și până în prezent, s-au implicat activ în viața publică și nu au modificat statutul și programul prin reorganizare sau nu s-au autodizolvat.

Astfel, Frontul Popular Creștin Democrat este „Prima formațiune social-politică care a apărut pe scena politică a Republicii Moldova în a doua jumătate a anilor 80 în confruntare directă cu Partidul Comunist din Moldova”¹⁴². Constituit în 1988, Frontul Popular reprezenta pe atunci cea mai coezivă și mai bine articulată formațiune social-politică, bucurându-se de o popularitate deosebită și absorbind în rândurile sale numeroase grupuri de elite culturale, studențești, asociații profesionale, dar și anumite grupuri aflate pe atunci în structurile de partid sau administrative ale RSSM. La primele alegeri libere pentru Sovietul Suprem din 25 februarie 1990, FPCD colectează 30% din numărul total al mandatelor din Sovietul Suprem al RSSM, reușind să se mobilizeze cu sprijin local și liste de candidați alternative (față de cei propuși oficial de către PCM, încă „hegemon și conducător”¹⁴³). Formațiunea dată era cea mai numeroasă având peste 18000 membri, iar printre liderii acesteia putem enumera pe Mircea Roșca, Iurie Roșca, Ion Hadârcă, Ilie Ilașcu ș.a. Ulterior, FPCD s-a reorganizat în Partidul Popular Creștin Democrat.

În opoziție FPCD a fost instituită Mișcarea Pentru Egalitate în Drepturi „Unitate-Edinstvo”, care s-a înființat în perioada destrămării Uniunii Sovietice, având urmărit ca scop menținerea regimului existent și protecția drepturilor minorităților pe teritoriul Republicii Moldova. Inițial, formațiunea număra doar 340 de membri, dar la alegerile parlamentare din 1994 ei au obținut 22%, fapt ce denotă popularitatea acestui partid în Republica Moldova.

În acest context, nu poate fi ignorat Partidul Comunist din Republica Moldova (PCRM) - continuatorul ideologiei comuniste și moștenitorul PCUS. Deși activitatea sa a fost interzisă inițial, la mijlocul anului 1993, partidul a fost legalizat prin hotărârea Parlamentului și reintrodus în registrul partidelor politice de către Ministerul Justiției la 8 aprilie 1994. Inițial, aceasta a fost înregistrată cu 329 membri, formațiunea dată a dominat viața politică din Republica Moldova, iar sub aspect juridic, nu a modificat statutul, programul sau denumirea sa. Este de remarcat faptul că de la înregistrare și până la momentul actual, PCRM nu a schimbat, de asemenea, nici liderul său (Vladimir Voronin), fapt care pune la îndoială stabilitatea formațiunii în cazul retragerii lui.

¹⁴² Volnițchi I. Istoria partidelor politice (1991-2009). Chișinău: [S.n.], 2010. p. 20-21.

¹⁴³ Munteanu I. Partide politice din Republica Moldova: legi, practici și reforme. Chișinău: Cartier, 2010. p. 14-15.

La momentul actual, PCRM este partid parlamentar ce deține cele mai multe mandate în legislativ. În opoziție ideologică, dar și numerică față de PCRM putem menționa Partidul Liberal. În opinia prof. V. Popa, Partidul Liberal este „unul din puținele formațiuni politice care are rădăcini istorice în acest teritoriu”¹⁴⁴. La început, formațiunea purta denumirea de Partidul Reformei, a fost înregistrată la 28.09.1993 și număra 474 membri. După reînregistrarea formațiunii din 17.02.1999 se modifică denumirea în Partid Liberal. La momentul actual, Partidul Liberal este partid parlamentar în cadrul Alianței pentru Integrare Europeană.

2. Partide politice instabile și funcționale care, după reînregistrarea din 1998, au fuzionat cu alte partide și au pierdut statutul juridic și patrimoniul său (Partidul Social-Liberal, Partidul politic „Alianța Moldova Noastră”, Partidul „Acțiunea Europeană” ș.a.).

Prima formațiune politică înregistrată în Registrul de stat al partidelor a fost mișcarea social-politică Liga Națională a Tineretului din Moldova¹⁴⁵. Ținem să menționăm că asociația dată număra 700 de membri, deși legislația permitea de a le înregistra cu doar 300 membri.

Unul din exemple elocvente este cel al Partidului Democrat Agrar din Moldova - partid de „tranziție”, care a guvernat țara în primii ani de independență. Acest partid politic s-a înființat ca urmare a reorganizării, în aprilie 1990, a clubului parlamentar „Viața satului”, numărând 60 de deputați. La 19 octombrie 1991, are loc congresul de constituire a PDAM.

În contrast cu existența partidelor acuzate de exces de radicalism, după cum menționează autorul Igor Munteanu, s-a conturat necesitatea unui pol moderat care „a apărut ca o prioritate stringentă, mai ales după pierderea puterii politice la sfârșitul anului 1993 și accesarea masivă la putere a grupului conservator, reprezentat de PDAM, în februarie 1994”¹⁴⁶.

Ulterior, din cadrul acestei formațiuni, s-a desprins un grup de parlamentari și a aderat la Mișcarea „Inițiativa pentru constituirea Partidului Renașterii și Concilierii din Moldova”, iar la 15 iulie 1995 are loc adunarea de constituire a P.R.C.M. La 19 iunie 1997, P.R.C.M cu F.P.C.D. au constituit Blocul Convenția Democrată din Moldova la care ulterior au aderat și alte formațiuni¹⁴⁷.

3. Partide politice stabile sau instabile, dar nefuncționale, care din momentul înregistrării și până la dizolvare au fost inactive și nu au participat la niciun scrutin electoral sau nu au întrunit cerințele legislației în vigoare. Considerăm că acest gen de partide au fost cele mai numeroase în Republica Moldova. Printre acestea evidențiem formațiuni politice precum: Partidul Centrist Democrat al Renașterii din Republica Moldova, Partidul Popular Vatan,

¹⁴⁴ Popa V. Drept public. Chișinău: Ed. Acad. de Administrare Publică pe lângă Guvernul Rep. Moldova, 1998. p. 131.

¹⁴⁵ Volnițchi I. Istoria partidelor politice(1991-2009). Chișinău: [S.n.], 2010. p. 10.

¹⁴⁶ Munteanu I. Partide politice din Republica Moldova: legi, practici și reforme. Chișinău: Cartier, 2010. p. 19.

¹⁴⁷ Popa V. Drept public. Chișinău: Ed. Acad. de Administrare Publică pe lângă Guvernul Rep. Moldova, 1998. p. 132-133.

Partidul Progresului Social, Mișcarea social-politică „Femeia Moldovei”, Partidul asistenței sociale a pensionarilor și șomerilor, Alianța Tineretului Democrat din Moldova, Partidul Forțelor Progresiste, Mișcarea Pacifiștilor din Moldova, Liga Pedagogilor din Moldova ș.a.m.d.

Ca urmare a cercetării privind organizarea și funcționarea partidelor politice în diverse state, putem concluziona că acest fenomen s-a constituit și a evoluat în mod diferit și contradictoriu, fiind condiționat de factori social-politici, economici, culturali ai fiecărui stat în parte. În acest sens, menționăm gradul înalt al organizării și funcționării partidelor politice și a organizațiilor social-politice în statele occidentale precum SUA, Marea Britanie, Germania, Franța, Danemarca, Suedia, care se bazează pe principiul asocierii libere, structura internă democratică, transparența activității financiare și a gestionării patrimoniului. Pe de altă parte, atestăm că în statele postsocialiste (inclusiv în Republica Moldova) procesul organizării și funcționării partidelor politice este în tranziție, deoarece lipsesc tradițiile seculare specifice statelor sus-menționate. Din aceste motive, actele legislative care reglementează organizarea și funcționarea partidelor politice au caracter restrictiv, impun un control riguros al activității acestora și obligă cetățenii să se asocieze în partide politice pe criteriul numeric și teritorial.

CAPITOLUL II. REGIMUL JURIDIC AL ÎNREGISTRĂRII, FINANȚĂRII SUSPENDĂRII, ASOCIERII ȘI DIZOLVĂRII PARTIDELOR POLITICE

2.1. Dimensiunea doctrinară și normativă a înregistrării, finanțării, suspendării, asocierii și dizolvării partidelor politice

Procesul de înregistrare a partidelor politice este un fenomen tradițional continuu care a fost instituit, a evoluat în statele europene și s-a extins în majoritatea statelor lumii în anii '60-70.

Autorul R. Austin și M. Tjernström reflectă în opera *Funding of political parties and elections campaigns* faptul că primul act legislativ care prevede înregistrarea acestor subiecte de drept este legea partidelor politice din Republica Federativă Germania adoptată în 1967, după care au urmat Portugalia (1974), Austria (1975), Spania (1978), Tunis (1988) etc¹⁴⁸.

Spre deosebire de statele europene, în statele anglo-saxone procedura de înregistrare a partidelor lipsește sau este, mai curînd, formală.

În acest context, cercetările științifice privind organizarea și funcționarea partidelor politice aparținând modelului anglo-saxon (SUA, Marea Britanie, Canada etc.) sunt reflectate în lucrările prof. D. Burnham, B. Hennessy, M. Bîrgău V. Gureu, V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu ș.a.

În literatura de specialitate rusă, particularitățile procedurii de înregistrare a partidelor politice și refuzul înregistrării acestora în condițiile specificate de lege sunt regăsite în lucrările autorilor: Șcerbacov N.V., Ștâca S.A., Zâcova I.V., Lomakin D.V., Tiunova O.I., Cudreavțeva G.A., Lapaeva V.V., Maslennikova S.V., Avtonomov A.S., Baikova T.K., Zaslavskii S.E., Okunikova L.A. ș.a.

Bazele organizării și funcționării partidelor politice au fost studiate amplu de către T.B. Beknazar-Iuzbașev, V.N. Danilenko, A. I. Kovler, V. E. Cirkin, Iu. A. Iudin etc.

Cercetătorul Lafitski D.V. în opera sa *Современные избирательные системы. Выпуск 1, Великобритания, Канада, Мексика, Польша* constată că în Federația Rusă există tendința de a simplifica procedura de înregistrare prin micșorarea în câteva etape a numărului minim de membri în partide politice (de la 50 000 la 40 000 membri), dar totuși reglementarea în cauză ramâne a fi prea prea exigentă¹⁴⁹.

În opoziția acestei opinii, cercetătorii Guseva T.A. și Ciureaev V sunt de părere, în opera *Государственная регистрация юридических лиц*, că procedura de înregistrare a persoanelor juridice trebuie să fie strictă și să reglementeze până la detalii activitatea acestora, fiind necesară

¹⁴⁸ Austin R., Tjernstrom M. *Funding of political parties and elections campaigns*. Stockholm, 2003. p. 117-136.

¹⁴⁹ Лафитский Д.В. *Современные избирательные системы. Выпуск 1, Великобритания, Канада, Мексика, Польша*. Москва, 2006. с. 202.

crearea unui registru de stat de evidență a persoanelor juridice (registru partidelor politice) în scopul controlului și supravegherii activității acestora¹⁵⁰.

Aspectele generale ce țin de constituirea și dezvoltarea partitismului sunt amplu reflectate și în operele cercetătorilor români, precum Elena Simina-Tănăsescu, Ioan Muraru, Ion Deleanu, Ion Rusu, Mihai Bădescu ș.a.

Astfel, cercetătorii Ioan Muraru și Elena S. Tănăsescu, în manualul de *Drept constituțional și instituții politice*, reflectă procedura constituirii partidelor politice autohtone reieșind din prevederile legii române a partidelor politice și evidențiază aspectele privind înregistrarea, asocierea în partide, funcțiile și organizarea acestora, problemele financiare, încetarea activității partidelor politice etc¹⁵¹.

Prof. Ion Deleanu în tratatul de *Drept constituțional și instituții politice*, menționează că partidele politice din România se organizează (se înregistrează) și funcționează pe criteriul administrativ-teritorial și numeric, adică necesită ca în Actul de constituire să fie incluși cel puțin 10 000 membri fondatori, domiciliați în cel puțin 15 județe, dar nu mai puțin de 300 în fiecare județ. Instanța examinează cererea de înregistrare a partidului politic în ședința publică, cu participarea reprezentantului Ministerului Public¹⁵².

Cercetătorul Mihai Bădescu, în manualul de *Drept constituțional și instituții politice* menționează că:

- 1) partidele politice se organizează pe criteriul administrativ-teritorial; fiecare partid trebuie să aibă denumire, însemne, statut și program politic proprii;
- 2) în structura organizatorică a unui partid sunt incluse: adunarea generală, organul executiv, organe de arbitraj;
- 3) înregistrarea partidelor politice se face la Tribunalul Municipiului București pe baza următoarelor acte: cererea de înregistrare; statutul și programul partidului; actul de constituire împreună cu lista semnăturilor de susținere a cel puțin 10.000 de membri fondatori, domiciliați în cel puțin 15 din județele țării, dar nu mai puțin de 300 în fiecare județ; listele membrilor partidului din organizațiile județene sau ale municipiului București, necesare înregistrării partidelor; declarație privitoare la sediul și la patrimoniul partidului; dovada deschiderii contului banca¹⁵³.

De asemenea, este necesar de menționat că actualmente rămâne neelucidată suficient procedura înregistrării partidelor politice și pentru cercetătorii din Republica Moldova.

¹⁵⁰ Гусева Т.А., Чуряев В. Государственная регистрация юридических лиц. Москва: Деловой двор, 2008 . с. 117.

¹⁵¹ Muraru I., Tănăsescu S. Drept constituțional și instituții politice. Ed. IX. București: Lumina Lex, 2001. p. 308-311.

¹⁵² Deleanu I. Drept constituțional și instituții politice. Tratat II. București: Europa Nova, 1996. p. 82.

¹⁵³ Bădescu M. Drept Constituțional și Instituții Politice. București: Lumina Lex, 2001. p. 248-249.

Printre cercetătorii autohtoni care au studiat particularitățile procedurii de înregistrare putem evidenția autori precum prof. Victor Popa, prof. Ion Guceac, dr. I. Bucătaru, dr. I. Munteanu, I. Volnițchi etc.

Un studiu fundamental privind evoluția istorică a procesului de reglementare juridică, precum și implicațiile acestuia asupra calității partidelor politice găsim la prof. Constantin Solomon, Igor Bucătaru, Victor Juc, Victor Saca, Mihai Cernencu, Igor Boțan, V. Moșneaga și prof. Gh. Rusnac. Autorii au ținut să elucideze, în mod aparte, cazul sistemelor politice liberal-democratice stabile, mai puțin axându-se pe cazul Republicii Moldova.

În opinia noastră, una din cele mai reușite încercări de a reflecta procesul de organizare (înregistrare) și funcționare a partidelor politice aparține profesorului Victor Popa care, în manualul de *Drept Public*, reflectă mecanismele constituirii și activității partidelor politice din Republica Moldova, evidențiind prevederile legislației naționale în domeniu și caracterizând unele formațiuni politice autohtone¹⁵⁴.

Constatăm în această ordine de idei că problema științifică constă în faptul că înregistrarea, suspendarea și dizolvarea partidelor politice, ca subiect aparte al cercetării științifice, nu au fost cercetate suficient și, respectiv, au rămas neelucidate.

Reieșind din afirmația dată, putem deduce că **gradul complexității cercetărilor procedurii de înregistrare, suspendare și dizolvare a partidelor politice depinde de gradul de atenție acordat acestor instituții complexe din partea cercetătorilor și legiuitorului.**

În ceea ce privește finanțarea partidelor politice, putem afirma cu certitudine că dintre cercetători constituționaliști care au studiat aspectul financiar al organizării și funcționării partidelor politice putem menționa personalități notorii precum Oberreuter Heinrich, Kranenpohl Uwe, Olzog Gunter, Liese Hans-J, Muraru Ioan, Bădescu Mihai, Iancu Gheorghe, Deleanu Ioan, Rusu Ion etc.

Astfel, cercetătorii occidentali reflectă minuțios toate aspectele privind organizarea și funcționarea partidelor politice, inclusiv finanțarea acestora în perioada electorală.

Una din cele mai reușite opere în domeniul cercetat aparține autorilor germani Oberreuter Heinrich, Kranenpohl Uwe, Olzog Gunter, Liese Hans-J¹⁵⁵, care în lucrarea *Die politischen Parteien in Deutschland.: Geschichte, Programmatik, Organisation, Personen, Finanzierung* analizează particularitățile finanțării partidelor politice în RFG, incluzând 2 tipuri ale finanțării acestora: directă și indirectă. În același context, cercetătorii Karl-Heinz Nassmacher, Carl von Ossietzky, Kersten Buchholz, utilizează noțiunea de finanțare politică prin care presupune

¹⁵⁴ Popa V. Drept public. Chișinău: Ed. Acad. de Administrare Publică pe lângă Guvernul Rep. Moldova, 1998. p. 123-133.

¹⁵⁵ Oberreuter Heinrich., Kranenpohl Uwe, Olzog Gunter, Liese Hans-J. Die politischen Parteien in Deutschland.: Geschichte, Programmatik, Organisation, Personen, Finanzierung. Munchen: Olzog, 2000. p. 31-49.

deopotrivă finanțarea partidelor politice în activități preelectorale sau postelectorale, precum și în perioada campaniilor electorale¹⁵⁶.

Cercetorul Kenneth Janda, în opera *Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives. Adopting party law*, reflectă modelele reglementării organizării, funcționării și finanțării partidelor politice în diverse state¹⁵⁷. Autorul pune în evidență 5 modele specifice ale reglementării finanțării partidelor politice în societatea modernă: 1) finanțare publică; 2) privată; 3) mixtă; 4) directă; 5) indirectă.

Spre deosebire de cercetătorii occidentali, majoritatea cercetătorilor din spațiul postsocialist au cercetat prevederile legislației partidelor politice fără a aborda, însă, fenomenul finanțării acestora în complexitatea sa.

Astfel, deși mai mulți cercetători ruși, precum Baglai M.V., Maliko A.V., Kolesnikov E.V., Komkova G. N., Șudra O.V., Kokotov A.N., Kukușkin M.I., Mitin G.N. ș.a. au cercetat organizarea și funcționarea partidelor politice (inclusiv activitatea electorală a acestora), problema reglementării finanțării partidelor politice este abordată fragmentar sau, pur și simplu, lipsește.

În opinia noastră, această lacună legislativă nici nu putea să fie elucidată datorită multitudinii problemelor inițiale printre care menționăm: confundarea statutului și rolului partidelor politice în raport cu asociațiile obștești, înregistrării, suspendării, dizolvării, reorganizării și răspunderii juridice ale partidelor politice etc.

Pe de altă parte, cercetătorii români au inclus aspectul finanțării partidelor politice în manualele de specialitate, limitându-se la enumerarea tipurilor acestora și a reflectării procedurii de finanțare.

În acest context, autorul I. Muraru menționează în manualul de *Drept constituțional și instituții politice* că „*resursele financiare ale partidelor politice sunt detaliat reglementate și ele provin din: cotizații, donații, activități proprii, subvenții de la bugetul de stat*”¹⁵⁸.

Prof. M. Bădescu în urma enumerării surselor de finanțare a partidelor politice, concluzionează că „*problema finanțării partidelor politice este o problemă delicată, în orice sistem constituțional, partidele politice fiind „nevoite”- datorită cheltuielilor mari și surselor tradiționale (cotizații mici) - să recurgă la activități și practici cvasi-delictuale sau în mod deliberat ilegale: organizarea diferitelor activități satelit, controlul afacerilor locale prin funcționari de partid plasați în servicii publice naționale, finanțări paralele sub forma retribuirii societăților fictive de lucrări publice, finanțări din exterior (mascate în cele mai subtile moduri –*

¹⁵⁶ Nassmacher Karl-Heinz, Comparative Political Finance in Established Democracies. In: Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance, Baden-Baden: Nomos, Verlagsgesellschaft, 2001, p. 10.

¹⁵⁷ Janda K. Political Parties: A Cross-National Survey [online]. New York: The Free Press, 1980. <http://www.janda.org/icpp/ICPP1980/Book/PART1/Ch.p06.htm> (vizitat 23. 02. 2011).

¹⁵⁸ Muraru I., Tănăsescu S. Drept constituțional și instituții politice. Ed. IX. București: Lumina Lex, 2001. p. 311.

fundații cu scopuri culturale, de educație civică etc”¹⁵⁹.

Autorul Ion Rusu în opera *Drept constituțional și instituții politice* se raliază opiniei menționate mai sus, dar accentuează rolul sporit al finanțării în procesul constituirii, organizării și funcționării acestora. Astfel, dînsul menționează că pentru asigurarea rolului lor, printre sursele de finanțare ale partidelor, se numără și subvențiile de la bugetul de stat, potrivit legii bugetare anuale. Partidele politice pot primi donații, dar sunt obligatorii verificarea și înregistrarea identității donatorului. Sunt interzise donațiile de bunuri materiale sau sume de bani, făcute cu scopul evident de a obține avantaj economic sau politic. De asemenea, nu se pot primi donații de la instituții publice, regii autonome, societăți comerciale și societăți bancare cu capital majoritar de stat, partidele politice neputînd desfășura activități specifice societăților comerciale, cu excepția celor prevăzute expres în legea partidelor politice¹⁶⁰.

Referindu-se la finanțarea partidelor politice, prof. I. Deleanu enumeră tradițional sursele de finanțare, menționînd că „*partidele politice nu pot primi donații de la instituțiile publice, de la regii autonome, de la societăți comerciale și băncile cu capitalul majoritar de stat... sunt interzise donațiile din partea altor state ori a organizațiilor din străinătate*”¹⁶¹.

Excepție se face doar pentru donațiile ce constau în bunuri materiale necesare activității partidelor politice, primite de la organizațiile politice internaționale la care partidul este afiliat sau de la partide aflate în relații de colaborare. Autorul G. Iancu precizează în această ordine de idei că *legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale diferențiază finanțarea publică și privată*¹⁶².

În acest context, considerăm că problema finanțării partidelor politice necesită a fi cercetată suplimentar, în vederea elucidării problemelor ce survin ca urmare a implementării diverselor forme de finanțare (privată, publică, mixtă).

În ceea ce privește cercetătorii din Republica Moldova, putem afirma că acest subiect este practic ignorat de constituționaliștii din Republica Moldova, nu însă și de experții în domeniul partidelor politice precum C. Ciurea, C. Cozonac, L. Litra, S. Lipcean, I. Munteanu, I. Volnițchi, Gh. Tatar etc.

Cercetătorul Alexandru Arseni în manualul de *Drept constituțional și instituții politice* se raliază tendinței constituționaliștilor români și se rezumă doar la reflectarea generală a aspectului finanțării partidelor politice. În opinia sa, problema finanțării de stat a partidelor politice este una complexă și are impact negativ asupra evoluției partidelor politice, iar „*intervenția statului poate*

¹⁵⁹ Bădescu M. *Drept Constituțional și Instituții Politice*. București: Lumina Lex, 2001. p. 249.

¹⁶⁰ Rusu I. *Drept constituțional și instituții politice*. București: Lumina Lex, 2001. p. 149.

¹⁶¹ Deleanu I. *Drept constituțional și instituții politice*. Tratat I. București: Europa Nova, 1996. p. 83.

¹⁶² Iancu Gh. *Drept constituțional și instituții politice*. Ed. a 5-a. București: Lumina Lex, 2007. p. 230-231.

*constitui o ingerință și, deci un factor de dependență a partidelor politice*¹⁶³.

Autorul autohton Gh. Tatar menționează într-un mod critic faptul că *posibilitatea denaturării de către partide și parlamente a valorilor democratice, în dependență de structură și influența lor asupra structurii altor instituții politice, a fost menționată și anterior de savanți și politicieni în lucrările lor. Îndeosebi, ei au remarcat aceste tendințe în țările Europei Centrale și de Est. Factorii structurali corespunzători includ bazele mecanismului constituțional – sistemul electoral și raporturile între ramurile puterii de stat, prezența regulamentului parlamentar intern, modul de finanțare și stabilirea competenței în procedura repartizării funcțiilor publice*¹⁶⁴.

Autorul Igor Volnițchi opina în articolul *Moldova are nevoie de o lege cu privire la finanțarea partidelor* faptul că *„reieșind din practica ultimelor alegeri (2005), una din primele legi pe care ar trebui să o adopte noul Parlament este cea cu privire la finanțarea partidelor.(...) Însă, dacă deputații vor considera că Moldova nu are nevoie de o asemenea lege, ar fi bine să se introducă modificări în unele acte legislative în vigoare care ar reglementa activitățile financiare ale partidelor*¹⁶⁵.

La momentul actual, atestăm o revigorare a problemei finanțării partidelor politice (inclusiv din bugetul de stat) în literatura de specialitate, fapt care se datorează diverselor probleme care au survenit în desfășurarea campaniilor electorale din 2005 până în prezent, dar și predilecției experților naționali, precum Igor Munteanu, Efim Obreja, Corneliu Ciurea, Cornelia Cozonac, Leonid Litra, Sergiu Lipcean, pentru acest domeniu de cercetare.

2.2. Cadrul normativ privind înregistrarea partidelor politice în Republica Moldova și alte state

Constituția stipulează expres că Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate. Mai mult, majoritatea statelor contemporane declară ca au formă de guvernare democratică, sunt state de drept și reflectă interesele poporului¹⁶⁶.

În acest context, pluralismul politic trebuie abordat ca o diversitate de interese, de forțe, de ideologii, culturi, grupuri sociale, categorii socioprofesionale, valori și concepții politice,

¹⁶³ Arseni A. Drept constituțional și instituții politice. Vol. II. Ed. a 2-a. Chișinău: Print-Color, 1997. p. 370.

¹⁶⁴ Tatar Gh. Cum evoluează legislația cu privire la partidele politice. În: *Legea și Viața*, 2000, nr. 1, p. 29-30.

¹⁶⁵ Volnițchi I. *Istoria partidelor politice (1991-2009)*. Chișinău: [S.n.], 2010. p. 11.

¹⁶⁶ Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. 5-е изд. доп. и перераб. Под ред. М. Ю. Тихомирова. Москва, 2001. с. 97.

ideologice, filosofice, estetice, etice, religioase - fiecare dintre ele având o anumită configurație și un anumit conținut.

Aspectele generale ce țin de constituirea și dezvoltarea pluripartitismului sunt amplu reflectate în operele cercetătorilor Simina Tănăsescu și Ioan Muraru, Ion Deleanu, I. Bucătaru, A.S. Avtonomov, T.K. Baikova, S.E. Zaslavskii.

În opinia dr. L. Bordei, suveranitatea și democrația sunt direct condiționate de existența pluralismului politic, de recunoașterea diversității opțiunilor și a programelor politice de guvernare a unei țări. Excluderea pluralismului politic va duce, inevitabil, la eliminarea democrației și la instaurarea unor regimuri autoritare potrivnice exigențelor statului de drept, apărării drepturilor omului și exprimării libertății de opinie¹⁶⁷.

Cercetătorii V. Ionescu și I. Navroțchi consideră că pluralismul politic este, în primul rând, multipartitist, adică implică existența mai multor partide¹⁶⁸.

Actualmente, multipartitismul este reglementat prin anumite mecanisme precum înregistrarea, suspendarea, dizolvarea partidelor politice. Problema înregistrării partidelor politice constituie un domeniu actual al dezbaterilor științifice. Aceasta se datorează faptului că formațiunile politice pot activa numai după ce au fost înregistrate.

Refuzul statului de a înregistra o asociație constituie o încălcare a dreptului de asociere garantat de actele normativ-juridice internaționale.

Devenind pe parcursul anilor '90 parte la aceste tratate, Republica Moldova și-a asumat responsabilitatea de a armoniza legislația națională cu standardele internaționale.

Este necesar de menționat că autoritățile trebuie să dea dovadă de toleranță, chiar dacă asociațiile tind să promoveze idei care sunt oficial condamnabile în stat. În acest context, suspendarea sau dizolvarea forțată, *a fortiori*, a unui partid reprezintă o încălcare a dreptului de asociere¹⁶⁹.

În prezent, există mai multe căi de apariție a partidelor politice. Ele pot lua naștere în jurul unei personalități marcante sau sunt fondate cu ocazia unui eveniment istoric crucial (cum ar fi obținerea independenței fostelor colonii SUA). Adeseori, 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. După cum indică unele evoluții relativ recente, din aceste mișcări se pot desprinde partide politice noi (evoluția

¹⁶⁷ Bordei L. Exercițarea suveranității în condițiile democrației pluraliste. În: Revista Națională de Drept, 2010, nr. 4, p. 42.

¹⁶⁸ Ionescu V., Navroțchi I. Democrație - vis și realitate. București: C.H. Beck, 2006, p. 81.

¹⁶⁹ Muraru E., Răducanu T., Morari V., Gribincea V. Procedura și practica CEDO și alte tratate obligatorii pentru Republica Moldova. Drept comunitar. ed. a 2-a. Chișinău: S.n., 2009. p. 109.

mișcărilor ecologiste din Europa occidentală și a mișcărilor civice din Europa de Est).

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

În acest context, Anisimov L. N. consideră 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 etc¹⁷⁰.

Procesul de înregistrare a partidelor politice este tradițional un fenomen continuu, care reiese din realitățile actuale și 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 normativ-juridice, care reglementau organizarea și funcționarea acestor subiecte de drept. Țările, care au urmat, au fost Portugalia (1974), Austria (1975), Spania (1978), Tunis (1988) etc¹⁷¹.

Există diverse modalități de a constitui partide 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 până la detalii”¹⁷².

Astfel, propunem următoarea ***clasificare a modelelor reglementării juridice a organizării și funcționării partidelor politice conform procedurii înregistrării, suspendării sau dizolvării:***

1) Model deschis – în care există doar prevederi cu caracter general (garantarea drepturilor electorale, de asociere), iar norme juridice speciale lipsesc.

Din categoria aceasta un statut aparte revine SUA, Marii Britanii și altor state adeptele ale sistemului de drept anglo-saxon. În statele sus-menționate, nu există procedură de înregistrare a partidelor politice. Legiuitorul american sau englez a atras mai mult atenție finanțării campaniei electorale și combaterii corupției politice.

După cum menționa prof. Bill Hennessy, „e puțin probabil ca în curând să apară o reglementare federativă a activității partidelor politice”¹⁷³. Este necesar de evidențiat că în aceste state organizarea și funcționarea partidelor politice este reglementată de legislația civilă și electorală, dar procedura înregistrării partidelor politice nu este prevăzută nici în legislația statelor, nici în cea federală, adică lipsește. Aceasta se datorează faptului că mai mult de două

¹⁷⁰ Анисимов Л. Н. Конституционное право России: Учеб.- метод. материалы и программа. Москва: ЮстицИнформ, 2006 г. с. 97.

¹⁷¹ Austin R., Tjernstrom M. Funding of political parties and elections campaigns. Stockholm, 2003. p. 117-136.

¹⁷² Muraru I., Tănăsescu S. Drept constituțional și instituții politice. Ed. IX. București: Lumina Lex, 2001. p. 292.

¹⁷³ Hennessy B. On the Study of Party Organization. Approaches to the Study of Party Organization. Boston, 1968. p. 10.

sute de ani există doar două mari partide: democrat și republican. Prin urmare, datorită supremației sistemului bipartid tradițional, elaborarea unei proceduri de înregistrare a decăzut.

Autorii M. Bîrgău și V. Gureu consideră că „ambele partide sunt atașate ideilor liberale, cu toate că există, fără îndoială, anumite diferențieri concrete în ceea ce privește mecanismele prin care acționează”¹⁷⁴.

În același context, cercetătorii V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu afirmă că „în viața politică americană apar periodic și alte partide, dar ele au un număr mic de aderenți și o prezență efemeră în viața politică”¹⁷⁵.

În opinia lui D. Burnham, aceasta se datorează tradiției politice, în care două partide se înlocuiesc la guvernare și care numără un număr impunător de alegători¹⁷⁶.

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. Cu toate acestea, se evidențiază același lucru ca și în cazul SUA, termenul partid politic nefiind practic utilizat în legislație. Astfel, în Marea Britanie înregistrarea partidelor e o procedură destul de simplificată și deseori are un caracter formal. Pentru ca o organizație să obțină statutul de partid e suficient ca organelor competente să fie depuse programul, statutul, precum și datele despre liderii partidului.

Totodată, în Marea Britanie și SUA nu este fixat numărul minim de membri, iar structura regională (comitetele de partid) a partidelor politice este bine determinată și se formează conform legislației fiecărui stat federal al SUA. După cum relatează cercetătorul Mișin A.A., comitetele aparțin diferă între ele numeric, după structura organizațională și metodele formării comitetelor¹⁷⁷.

În ultima perioadă aceeași tendință în înregistrarea partidelor se atestă în Spania, Suedia, Danemarca, Australia etc.

Pentru ca asociațiile politice din statele sus-menționate să devină persoane juridice sau să-și legalizeze statutul este destul ca ele să anunțe instituția acreditată pentru control și evidență a partidelor politice. Formațiunile politice din Suedia sau Danemarca se înregistrează doar atunci când doresc să participe la alegeri.

De asemenea, este necesar de menționat că fondatorii partidelor politice își oficializează statutul la congresul constitutiv fără a fi obligați să prezinte unele acte instituțiilor acreditate de stat. Aceasta înseamnă că partidele politice se instituționalizează din momentul întrunirii

¹⁷⁴ Bîrgău M., Gureu V. Drept Constituțional Comparat: curs universitar. Chișinău: CEP USM, 2009. p. 56.

¹⁷⁵ Duculescu V., Călinoiu C., Duculescu G. Drept Constituțional Comparat. Vol. I. București: Lumina Lex, 1999. p. 67.

¹⁷⁶ Burnham W. D. American Politics in the 1970s: Beyond Party? The Future of American Political Parties. Beverly-Hills-L., 1975. 259 p.

¹⁷⁷ Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Москва, 2008. с. 92.

membrilor fondatori la primul forum, fără a prezenta careva acte instituției acreditate de control și monitorizare activității lor.

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 concluzie, *ne raliem afirmației cercetătorului A.H. Kokotov care consideră că într-un stat democratic, partidele politice se creează în mod liber și fără aprobarea unor organe de stat sau persoane cu funcții de răspundere*¹⁷⁸.

Astfel, experiența SUA și a Marii Britanii este examinată în literatura de specialitate cu titlu de excepție, în rest, însă observăm o predilecție sporită pentru procesul reglementării activității partidelor politice.

2) Modelul reglementării parțiale – în care legiuitorul prevede existența actelor normative privind partidele politice cuprinzând doar unele aspecte ale activității partidelor politice, precum ar fi finanțarea sau reglementarea activităților partidelor politice în proces electoral.

Potrivit cercetătoarei L.A. Okunikova, acesta este cazul Spaniei și al Franței¹⁷⁹.

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

Mai mult, pe 16 iulie 1971, Curtea Constituțională a Franței a hotărât că, potrivit normelor constituționale, organizația social-politică se înființează în baza voinței membrilor fondatori.

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. Constituția franceză a permis activitatea fără restricții ale acestora¹⁸⁰.

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

În același timp, legiuitorul francez este solidar cu majoritatea statelor în ceea ce privește

¹⁷⁸ Кокотов А. Н. Конституционное право России Москва: Проспект, 2008. с. 111.

¹⁷⁹ Окунькова Л.А. Конституции государств Европейского Союза. Москва: Инфра-М, 1997. с. 372, ст. 6, с. 666, ст. 4.

¹⁸⁰ Constitution de la République Française du 4 octobre 1958 [online] <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp> (vizitat 15.06.2011).

apartenența cetățenilor străini la un partid politic francez. Astfel, cetățenilor străini le este interzis să facă parte dintr-un partid politic francez sau să-l finanțeze. Excepție face legislația germană, care acordă drepturi politice largite nu numai partidelor politice, dar și altor organizații politice.

3) Modelul reglementării integrale – legislația cuprinde toate aspectele organizării și funcționării partidelor politice din momentul înregistrării și până la dizolvarea acestora, iar în unele state care se înscriu în modelul reglementării integrale se mai solicită condiții speciale precum deținerea unui număr minim de membri și de reprezentanțe în unități teritorial-administrative.

Un astfel de model al reglementării normativ-juridice există în Republica Federativă Germană, România, Federația Rusă, Ucraina, Republica Moldova, Mexic etc.

Una din cele mai vechi și reușite legi privind partidele politice care a prevăzut procedura înregistrării este cea a Republicii Federative Germane (Gesetz über die politischen Parteien), adoptată la 24 iulie 1967¹⁸¹.

Inițial, în textul legii, 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 curând o prioritate de a căpăta statut juridic (și se înregistrează în conformitate cu art. 21 al Codului 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 aflării¹⁸².

Un caz aparte îl constituie cel al Mexicului, care în 1977 a adoptat legea federală privind partidele politice și legislația electorală, depășind nivelul reglementărilor similare din Spania și majoritatea statelor Europei centrale și de est. 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.**

Legea partidelor politice din Mexic prevede că funcția principală a organizațiilor politice este de a uni voința poporului și de a asigura reprezentativitatea națională prin activitatea

¹⁸¹ Жалинский А., Рерихт А. Введение в немецкое право. Москва: Спарк, 2001. с. 136.

¹⁸² Германское право. Ч. I: Гражданское уложение: Пер. с нем. Сер. Современное зарубежное и международное частное право. Москва: Междун. центр финансово-эконом. развития, 1996. с. 19.

electorală¹⁸³. Astfel, activitatea partidelor politice se centrează pe activismul cetățenesc și lucrul ideologic.

Prin condițiile drastice, legislația mexicană din domeniu se aseamănă mult cu prevederile statelor ex-sovietice. Astfel, pentru instituirea unui partid politic în Mexic este necesar să numere nu mai puțin de 65 mii 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.

Ca și în Republica Moldova, partidele politice din Mexic primesc statutul de persoană juridică doar după ce au fost incluse în registrul de stat al partidelor politice. Constituie o novelă atribuirea dreptului de înregistrare Comisiei Electorale Federale. În afară de asocierea în partide politice, legislația mexicană permite și alte forme de asocieri politice, scopul cărora este nu numai de a pune în dezbateri problemele politice, economice, sociale etc., dar și de a participa în campanii electorale, însă doar în alianță cu partidele politice.

Procedura de înregistrare a altor forme de asociere politică din Mexic este identică cu cea a partidelor politice, adică prin includerea acestora în registrul de stat de către Comisia Electorală Federală, însă asociația social-politică poate număra mai puțini membri (cel puțin 5000) cu reprezentanță în cel puțin 10 state, având experiență de cel puțin 2 ani și toate actele de constituire în regulă.

Novăția sistemului mexican rezidă în faptul că el prevede două forme de înregistrare: condiționată și definitivă. Procesul de înregistrare este divizat pe două etape: prima - 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% din voturi, atunci urmează etapa înregistrării definitive a partidului politic, în caz contrar partidului i se refuză în înregistrare definitivă și pierde și cea condiționată. Prin urmare, „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*. În acest sens, Partidului Comunist din Mexic i-a trebuit câteva zeci de ani pentru ca să fie înregistrat definitiv.

Mai mult, legislația mexicană a mărit numărul actelor necesare pentru înregistrare, fapt care face procesul mai dificil și anevoios. A fost introdus pe lângă statut și program ca punct aparte elaborarea și prezentarea declarației principiilor.

Cercetătorii L. Favoreu și L. Philip consideră că instituirea unui control anterior formării partidelor politice vine în contradicție cu acest principiu al asocierii și de aceea este declarat

¹⁸³ Аверьянов А. М., Васецкий Н. А., Малов Ю. К. Комментарий к Федеральному закону О политических партиях. Москва: Юрайт-М, 2002. с. 46.

neconstituțional¹⁸⁴.

La această opinie se raliază prof. Iu. Iudin, care consideră că „democrația liberală este incompatibilă restrângerii activității partidelor politice, fie chiar partidelor totalitare”¹⁸⁵.

În ceea ce privește înregistrarea partidelor politice, cercetătorii în domeniu au încercat să delimiteze conceptele de „înregistrare” și de „creare”, cel din urmă fiind considerat ca premisă a înregistrării formațiunilor politice. Astfel, art. 10 al Legii partidelor politice a 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 cel de „înregistrare.” Deci asociațiile social-politice pot activa legal până a se înregistra la Ministerul Justiției fără a dispune de o perioadă de timp pentru a se legaliza. Aceasta se motivează prin faptul că partitismul în Republica Moldova nu este un fenomen tradițional și a apărut în anii '90 ai secolului trecut, respectiv, nici legislația n-a avut continuitate seculară.

Etapa inițială a legitimării partidelor politice constituie procedura de depunere a documentelor pentru înregistrarea formațiunii politice.

Articolul 8 al Legii privind partidele politice prevede procedura depunerii documentelor pentru înregistrarea partidului politic. În așa mod, legiuitorul a instituit procesul și etapele înregistrării formațiunilor politice din Republica Moldova prin care Ministerul Justiției este grevat cu obligațiunea de a înregistra și a duce evidența partidelor politice¹⁸⁶.

Partidele politice se diferențiază prin obiectivele lor, evidențiate în programe. De obicei, programul partidelor politice vizează probleme de organizare de stat, probleme ale raporturilor dintre autorități, probleme economice, sociale, administrative, culturale, ecologice, de învățământ, religioase etc. Programul poate fi de centru, adică moderat, de stânga, de factură socialistă, de dreapta, de factură naționalistă, ori de extremă stângă, de extremă dreapta, de nuanță fascisto-nazistă¹⁸⁷.

Obiectivele formațiunilor politice trebuie să coincidă prin promovarea educației politice și civice, desfășurarea întrunirilor, mitingurilor, conferințelor, promovarea programului în mass-media. De asemenea, la momentul constituirii, asociația social-politică trebuie să numere nu mai

¹⁸⁴ Favoreu L., Philip L. Les grandes decisions du Conseil Constitutionnel. 1993. p. 247.

¹⁸⁵ Юдин Ю. Политические партии и право в современном государстве. Москва: Инфра-М, 1998. с. 64.

¹⁸⁶ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02. art. 8.

¹⁸⁷ Gionea V., Pavel N. Curs de drept constituțional. București: Holding Reporter, 1998. p. 153.

puțin de patru mii (4000) 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 prezinte lista ce va cuprinde: numele, prenumele, data nașterii, domiciliul, seria și numărul actului de identitate și semnătura membrului¹⁸⁸.

În opinia noastră, eficientizarea cadrului normativ poate fi realizată prin liberalizarea procedurii de înregistrare a partidelor politice și anume prin reducerea numărului minimal obligatoriu de la 4000 membri până la 400 membri, reducând, de asemenea, și numărul minimal obligatoriu al membrilor într-o unitate administrativ-teritorială a RM de la 120 la 50 membri în procesul înregistrării partidului politic.

În această ordine de idei, dr. V. Zubco consideră că Legea nr. 294-XIV privind partidele și alte organizații social-politice din Republica Moldova, de fapt, se inspiră din Legea 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 etc¹⁸⁹.

Această condiție este prevăzută în legislația mai multor state europene (Lituania, Letonia, Polonia, Federația Rusă), dar componența numerică a partidelor politice în proces de înregistrare ar trebui să fie o condiție mai curând formală decât restrictivă.

În acest context, remarcăm că și în statele fără tradiții democratice, cum ar fi Federația Rusă, există tendința de a micșora în câteva etape numărul minim de membri ai partidelor politice până la 40000 membri. Unii cercetători consideră că reglementarea în cauză este, oricum, prea exigentă¹⁹⁰.

Totuși această novelă în legislația rusă este deja realitate. Astfel, începând cu 1 ianuarie 2010, a fost instituită limita de 45000 membri ai partidelor politice și 450 membri ai reprezentanțelor regionale, iar de la 1 ianuarie 2012 - nu mai puțin de 40000 membri și 400 membri ai reprezentanțelor regionale¹⁹¹.

Recent, la 2 aprilie 2012, legiuitorul rus a operat din nou modificări la Legea federală a partidelor politice nr. 95, micșorând numărul minimal obligatoriu de membri ai partidelor politice de la 40000 la 500, preluând bunele practici europene de înregistrare a partidelor politice

¹⁸⁸ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02. art. 8. alin. (1) lit. d).

¹⁸⁹ Zubco V. Dreptul de asociere în partide și alte organizații social-politice. În: *Legea și viața*, 1999, Nr. 1, p. 29-33.

¹⁹⁰ Лафитский Д.В. Современные избирательные системы. Выпуск 1, Великобритания, Канада, Мексика, Польша. Москва, 2006. с. 202.

¹⁹¹ Федеральный закон от 28 апреля 2009 г. N 75-ФЗ о внесении изменений в Федеральный закон О политических партиях в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политической партии. В: *Российская газета*. 5 мая 2009.

a eliminat obstacolele administrative și a liberalizat procesul organizării și funcționării partidelor politice.

Reieșind din prevederile de mai sus deducem că **prevederile legislației Federației Ruse față de fondatorii partidelor politice nu mai sunt severe sau exagerate, astfel că acestea extind semnificativ dreptul la asociere a cetățenilor în partide politice și, implicit, de a activa, diminuând rolul Ministerului Justiției în procesul înregistrării lor.**

În Republicii Moldova, **atât în cazul unei coaliții de guvernare (când funcțiile în organele administrației publice centrale se repartizează în baza algoritmului politic), cât și în cazul formării guvernului de un partid dominant devine destul de mare probabilitatea obținerii de către un singur partid a pârgurilor administrative și de control asupra organizării și funcționării partidelor politice din țară. Aceasta pune partidele politice în situații inechitabile și ar trebui să servească drept argumente la accelerarea procesului de liberalizare a procedurii de înregistrare în Republica Moldova. Soluționarea acestei probleme rezidă în liberalizarea procedurii de înregistrare a partidelor politice prin stabilirea unui număr minimal de 400 membri sau excluderii în general a acestei condiții.**

După cum menționa, în acest context, prof. T. Drăganu¹⁹²:

a) persistă riscul ca parlamentul, divizat în partide mici, să nu dispună de o majoritate sigură, capabilă să desfășoare o activitate legislativă coerentă și să formeze guverne stabile, iată de ce în numeroase țări pluralismul politic trebuie să lupte împotriva hiperpluralismului politic;

b) desconsiderarea acestui deziderat în România, care a dus la situația când, la data de 15 iulie 1993 erau înregistrate la Tribunalul Municipiului București nu mai puțin de 159 de partide și formațiuni.

O asemenea situație dezorientează cetățenii, iar funcția principală a pluralismului politic – organizarea și coordonarea curentelor de opinie publică s-ar realiza doar în următoarele condiții:

1) stabilirea unui număr minim de membri în procesul înregistrării unui partid politic;

2) pierderea statutului de persoană juridică a partidelor politice care nu participă consecutiv o anumită perioadă la scrutine electorale.

3) instituirea pragului electoral ce ar favoriza partidele politice cu reprezentare largă în teritoriu.

Procedura de înregistrare ar trebui să fie una formală ca și în mai multe state europene sau SUA, sau/și să fie delegată autorității judecătorești, fapt care ar crea situație de echidistanță. De

¹⁹² Drăganu T. Drept constituțional și instituții politice: Tratat elementar. Vol.2. București: Lumina Lex, 2000. p. 50-51.

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.

Procedura de înregistrare a partidelor politice reprezintă un fenomen complex, dar nu și obligatoriu. 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.**

O altă particularitate a legislației Federației Ruse constă în faptul că în relația partid politic – ministerul de resort să existe reprezentanți care pot fi: membrii - fondatori; conducătorul asociației politice, care este, de fapt, membru fondator, alte persoane împuternicite să acționeze pe lângă Ministerul Justiției.

Reprezentantul poate acționa în procesul de modificare a statutului partidului politic, reorganizării sau chiar în proces de dizolvare. Luând în considerație cele menționate, legiuitorul rus a decis să instituie o procedură 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, care, de obicei, acționează în baza împuternicirii persoanele ce participă la crearea filialelor (structurilor) regionale.

În acest sens, Legea nr. 294-XVI privind partidele politice din 21.12.2007 prevede expres o singură modalitate de fondare a partidului politic, însă nu indică care este persoana împuternicită să se preocupe de înregistrarea partidului politic. Interpretând Legea partidelor politice, deducem rolul prioritar al organului superior al partidului politic (adunarea generală), care decide asupra reorganizării prin fuziune (contopire și absorbție), dezmembrării (divizare și separare) sau transformării, în condițiile legii¹⁹³.

În unele state, în procesul înregistrării partidelor politice, se formează o comisie specială cu caracter organizatoric a cărui număr este stabilit prin lege. 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.

¹⁹³ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02. art. 8.

Legea partidelor politice din RM prevede înregistrarea partidului politic, în baza următoarelor acte¹⁹⁴: a) cererea de înregistrare; b) statutul partidului; c) programul partidului; e) declarația privind adresa juridică a partidului; f) dovada deschiderii contului bancar.

Procedura este aceeași în Federația Rusă, doar că după înregistrare, formațiunea social-politică anunță în mass-media programul și doctrina promovată.

În schimb, în România Legea nr. 14/2003 privind partidele politice stabilește că cererea de înregistrare a unui partid politic se 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 tiraj¹⁹⁵.

Conform prevederilor din Legea nr. 294-XVI privind partidele politice, „fiecare partid politic se întemeiază și activează în baza statutului și programului propriu”, elaborarea și aprobarea acestora ținând de competența 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 stabilite¹⁹⁶.

În elaborarea programului, partidul politic este obligat să respecte „principiile fundamentale ale suveranității, integrității teritoriale a țării, valorilor democratice și ordinii de drept a Republicii Moldova”¹⁹⁷.

Încă de la constituire, fiecare partid sau formațiune politică realizează un program propriu, pe baza căruia se declară sau este catalogat drept un partid de dreapta sau de stânga, de centru dreapta sau de centru stânga¹⁹⁸.

În același context, putem evidenția că în statele ex-comuniste 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.

Procesul de înregistrare a partidelor politice în Republica Moldova ține de competența Ministerului Justiției - instituție preocupată tradițional de înregistrarea și evidența partidelor politice până la prăbușirea în anul 1917 a Imperiului Rus. Actualmente, s-a revenit la această tradiție în statele ex-sovietice: Federația Rusă, Ucraina, Republica Moldova etc.

În alte state această atribuție se delegă diferitor instituții publice, precum Ministerului de

¹⁹⁴ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02. art. 8. alin. 1.

¹⁹⁵ Legea României nr. 14 din 09/01/2003, Legea partidelor politice. În: Monitorul Oficial, 2003, Pt. I, nr. 25 din 17.01. art. 18 alin. 2.

¹⁹⁶ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02. art. 12 alin. (1), art. 18 alin. 2.

¹⁹⁷ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02. art. 12 alin. (1), art. 3.

¹⁹⁸ Tănăsescu E. S., Diaconu Șt. Drept constituțional și instituții politice. Caiet de seminarii. București: All Beck, 2001. p. 74.

Interne (Spania), Tribunalului municipal (România, Bulgaria, Polonia, Portugalia), Prefecturii (Franța), Curții Supreme (Portugalia, Angola), Comisiei Electorale Federale (Mexic) etc¹⁹⁹.

Considerăm că **diversificarea instituțiilor implicate în acest proces nu afectează drepturile cetățenilor de a se asocia în partide politice. Dimpotrivă, aceasta permite de a sistematiza și de a monitoriza mai eficient procedura de înregistrare.**

În opinia noastră, **decizia de înregistrare a partidelor politice ar trebui să fie delegată totuși instanței de judecată, întrucât echidistanța politică și imparțialitatea puterii judecătorești este apriori superioară autorităților publice angajate politic.**

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

O situație cu totul deosebită de Europa există în statele Americii de Sud, datorită evoluției politice ale statelor latino-americane.

Ca angajament obligatoriu de respectat pentru partide sunt respectarea Constituției și a legislației naționale, ideologia promovată, respectarea principiilor democratice și, de asemenea, ne semnarea 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 a scopurilor propuse, metodele utilizate de partide politice, prin care ar urma să realizeze obiectivele sale, atragerea membrilor săi la alegeri etc.

Pentru a garanta că nu se vor forma partide de orientare totalitară sau extremiste, în statutul lor se include obligatoriu: procedura deschisă de înaintare a candidaturilor la alegeri și condițiile minimale privind structura internă a partidelor politice (Adunarea națională, Comitetul național, Comitetul regional etc.). Partidele politice trebuie, de asemenea, să garanteze membrilor săi o rotație democratică la posturi de conducere și existența unei structuri interne democratice²⁰⁰.

Reieșind din scopurile înaintate în actele fiecărui partid (program și statut), putem concluda că **partidele sunt asociații politice care exprimă voința politică a poporului, participă la scrutine electorale, reprezintă interesele cetățenilor în organele central și locale de stat, reprezintă statul pe arena internațională.**

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 sau este refuzată înregistrarea acestuia.

¹⁹⁹ Zubco V. Dreptul de asociere în partide și alte organizații social-politice. În: Legea și viața, 1999, Nr. 1, p. 29-33.

²⁰⁰ Лапаева В.В. Политическая партия: понятие и цели. В: Журнал российского права, 2002, № 1, с. 16-25.; Лапаева В. В. Право и многопартийность в современной России. Москва, 1999. 304с.

În vederea garantării depline a drepturilor fundamentale ale cetățenilor autoritățile competente au fost grevate cu atribuții restrictive, precum refuzul înregistrării partidelor politice și au fost incluse mai multe forme ale răspunderii juridice, inclusiv răspunderea contravențională și penală²⁰¹.

Un rol major în reglementarea organizării și funcționării partidelor politice în Federația Rusă îi revine Curții Constituționale a FR, care trebuie să ia decizia privind constituționalitatea partidului politic, condițiile stabilirii unor restricții și principiile înregistrării partidului politic ca persoană juridică.

Legiuitorul rus interzice utilizarea simbolurilor care ar ofensa drapelul, simbolul și imnul de stat al Federației Ruse, al instituțiilor locale, al altor state, simbolurilor religioase, simbolurilor discriminatorii pe criterii de rasă, naționale, sentimentelor religioase.

În opinia autorilor Luneev V.V.²⁰² și Cașepov V.P.²⁰³, definirea și caracteristicile manifestării extremiste sunt noțiuni destul de ambigue. De asemenea, este incertă obligarea partidelor politice prin lege de a-și înainta sloganul și simbolul.

În condițiile legii²⁰⁴, autoritatea publică abilitată cu funcția de înregistrare și control al activității partidelor politice este în drept să refuze înregistrarea acestora. Refuzul înregistrării, ca urmare a examinării actelor depuse pentru înregistrarea unui partid politic, trebuie să fie întemeiat (...) ²⁰⁵.

Legislația Federației Ruse, ca și cea a altor state est-europene, cu excepția legislației RFG, interzice formarea partidelor politice pe baza discriminării religioase. Cu toate acestea, sistemul pluripartidic ne uimește și prin alt specific: deși legea partidelor politice și a proceselor electorale a fost adoptată în 1977, deja mai mult de 60 de ani în RFG domină un singur partid, în ciuda faptului că partidele politice apar și se dezvoltă în condiții electorale democratice.

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 rând cu aceasta, subliniem că în multe state pentru înregistrarea partidelor se cere un număr minimal (1-5 persoane) de membri-fondatori (este cazul Olandei, Germaniei, Austriei)²⁰⁶. Similar, legea partidelor din Federația Rusă prevede expres că la instituire participă minim 10 membri-fondatori, în cazul Poloniei – 15 membri-fondatori, iar în Bulgaria - 50 membri-fondatori.

²⁰¹ Хабриева Т.Я., Тихомирова Ю.А. Концепции развития российского законодательства. Москва, 2010. с. 126.

²⁰² Luneev V.V. Проблемы криминализации и противодействия экстремизму. В: Государство и право. 2009. Nr. 9. с. 45.

²⁰³ Кащепов В.П. Правовое противодействие экстремизму: Науч.-практ. пособие. Москва: Юриспруденция, 2008. 256 с.

²⁰⁴ Федеральный Закон № 95-ФЗ О политических партиях от 11.07.2001. В: Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950. п. 1 ст. 20.

²⁰⁵ Чуряев а.в. государственная регистрация юридических лиц в россии: отдельные аспекты. В: Адвокат, 2006. n 4. с. 91.

²⁰⁶ Frunțașu P. Sistemele politice contemporane (analiză comparată). Vol. I. Chișinău: CE USM, 2001, p. 110-114.

Problema principală a înregistrării partidelor politice în Republica Moldova nu rezidă în numărul membrilor afiliați la partide politice, ci în lipsa unor asemenea prevederi, deși necesitatea stabilirii lor este indiscutabilă. Acest fapt este relevant, deoarece membrii-fondatori sunt responsabili pentru actele depuse și suportă consecințele, în cazul încălcării legislației naționale sau dizolvării partidului politic.

În concluzie, opinăm că consacrară în actele legislative și, implicit, stabilirea în actele de constituire a membrilor-fondatori ar fi necesară pentru a le delega responsabilitatea în procesul organizării și funcționării partidelor politice. Această modalitate permite de a menține echilibru între principiul libertății și caracterul reprezentativ.

Reieșind din cele menționate mai sus, **putem afirma că legislația națională, pe de o parte, are caracter restrictiv, deoarece partidele politice sunt în drept să activeze numai după ce capătă statut juridic, iar, pe de altă parte, ea este conciliatorie, urmând a evidenția următoarele:**

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

Politica în domeniul vizat a legiuitorului autohton rezidă în promovarea partidelor mari prin impunerea condițiilor materiale la procedura de înregistrare (număr minim de membri, reprezentanță în cel puțin jumătate din unitățile teritorial-administrative, deținerea patrimoniului etc.).

Partidele politice pot avea caracter național, iar organizarea și funcționarea partidelor regionale nu este prevăzută de legislația în vigoare în Republica Moldova, dar nici nu este interzisă. Deci, în condițiile când principiul teritorial de organizare a partidelor politice prevede că formațiunile politice se organizează după principiul de organizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova pot apărea partide regionale.

Constituția Portugaliei prevede expres interzicerea activității partidelor politice a căror

activitate poartă caracter regional²⁰⁷. Pe de altă parte, deoarece pluralismul politic garantează dreptul la libera exprimare în India, Italia, Spania ș.a. state activează partide politice regionale, care uneori (chiar adeseori) manifestă tendințe separatiste.

În acest sens, **în temeiul caracterului unitar al Republicii Moldova, insistăm ca în Legea partidelor politice să fie inclus un articol separat care ar interzice sau permite, specificând clar condițiile, existența partidelor regionale.**

2.3. Finanțarea partidelor politice

Deși reglementarea juridică a finanțării partidelor politice ocupă un loc aparte în procesul organizării și funcționării acestora, totuși există opinii controversate reflectate în literatura de specialitate. Finanțarea activității partidelor politice constituie un subiect relativ nou al dezbaterilor științifice în Republica Moldova, dar și în alte state contemporane.

Referindu-ne la evoluția cadrului legislativ care reglementa organizarea și funcționarea partidelor politice din Republica Moldova, evidențiem, inițial, Legea nr. 718-XII din 17.09.91 privind partidele și alte organizații social-politice și Codul electoral adoptat prin Legea nr. 1381-XIII din 21.11.97. Astfel, conform art. 12 al Legii nr. 718-XII din 17.09.91 privind partidele și alte organizații social-politice, sunt enumerate interdicțiile privind finanțarea partidelor politice, dar lipsesc cu desăvârșire condițiile și reglementarea juridică a subvenționării publice acestora.

Legea sus-menționată prevede expres că *mijloacele bănești ale partidelor politice și ale altor organizații politice se formează din cotizații de intrare și din cele de membru, din beneficiu obținut de la activitatea mijloacelor de informare în masă, de la vânzarea literaturii politice, altor materiale de propagandă și agitație(...), din vărsămintele și donațiile persoanelor fizice și juridice, excepție făcând cazurile indicate în articolul 12 (...)*²⁰⁸.

În categoriile de persoane fizice și juridice cărora le este interzis sub orice formă de a susține financiar partidele politice remarcăm: persoane fizice și juridice străine, inclusiv apatrizii, organele, întreprinderile, inclusiv întreprinderi cu capital mixt, dacă cota statului este mai mare de 20 %, și instituțiile de stat, asociații de cetățeni neînregistrate, persoane anonime.

Observăm, așadar, că legiuitorul autohton a exclus, inițial, finanțarea publică a partidelor politice, fapt care a declanșat procesul dezbaterilor științifice în acest domeniu.

În acest context, primul proiect legislativ privind reglementarea mai strictă a finanțării partidelor politice a fost elaborat de Ministerul Justiției, în colaborare cu experți independenți și

²⁰⁷ Constitution of The Portuguese Republic. [online] <http://www.servat.unibe.ch/icl/html> (vizitat 11.07.2010).

²⁰⁸ Legea Republicii Moldova nr. 718 cu privire la partidele politice și alte organizații social-politice din 17 septembrie 1991. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1991, nr. 11-12. art. 23.

cu suportul unor organizații internaționale de profil, fiind prezentat Parlamentului RM spre examinare la 2.08.2000²⁰⁹.

Experții Consiliului Europei au evaluat pozitiv prevederile încorporate în proiect, exprimânduși totuși anumite rezerve în raport cu desemnarea instituției abilitate cu monitorizarea activității partidelor politice. Experții care era Ministerul Justiției au recomandat ca exercitarea acestei funcții să fie atribuită unei instituții independente de procesul politic. Proiectul legislativ în cauză nu a fost însă aprobat de legiuitorul autohton.

Următoarea tentativă de a reglementa finanțarea partidelor politice datează cu anul 2005 și prevede propuneri din partea Ministerului Justiției și a Comisiei Electorale Centrale, privind transparența monitorizării procesului de finanțare a partidelor politice de către mass-media și organizațiile neguvernamentale, dar, și de data aceasta nu a găsit susținerea partidelor politice parlamentare.

În 2006 începe procesul de revizuire integrală a Legii nr. 718-XII privind partidele politice și alte organizații politice, iar printre modificările înaintate regăsim și elemente de reglementare financiară a organizării și funcționării partidelor politice. Acest proiect a beneficiat de expertiza Consiliului Europei, iar la 21.12.2007 a fost adoptat de legiuitor, astfel acoperind lacuna legislativă privind finanțarea partidelor politice.

Adoptarea unei noi legi cu privire la partidele politice a fost văzută în 2007 ca o necesitate stringentă în direcția creării unui regim de finanțare politică în Republica Moldova, în baza unui act legislativ eficient, conținând îmbunătățiri radicale față de reglementările anterioare.

Experții europeni au notat mai multe inovații ale noii legi, precum: limitarea contribuțiilor, finanțarea directă a partidelor politice, raportarea sistematică asupra contribuțiilor financiare și cheltuielilor electorale cerute partidelor politice, postarea rapoartelor financiare pe site-urile CEC, facilitând în acest fel efectuarea unei supravegheri adecvate din partea publicului, mass-mediei și a grupurilor active ale societății civile. Totuși noua lege adoptată în 2007 a ignorat răspunderea juridică, și implicit, sancțiunea pentru gestionarea netransparentă a finanțării activității partidelor politice.

Noile condiții impuse partidelor politice la înregistrare în anul 2008 au dat naștere unor reacții contradictorii din partea actorilor existenți la acel moment. Unele dintre aceste partide au salutat aceste reglementări, în special privind reglementarea domeniului de finanțare publică a partidelor politice, dar și pentru utilizarea unor formule mult mai precise cu privire la procedurile complexe de administrare, raportare și înregistrare a partidelor politice. Alte partide au susținut

²⁰⁹ Ciurea C., Cozonac C., Litra L., Lipcean S. Finanțarea partidelor politice: între transparență și obscuritate. Chișinău: IDIS Viitorul, 2010. 55 p.

însă că noile reglementări privind funcționarea partidelor lasă nesoluționate prea multe părți importante cu privire la activitatea internă de partid, afectând drepturile și garanțiile unui membru individual împotriva comportamentului abuziv al conducerii partidului²¹⁰.

Autorii noii legi au pornit de la premisa că anumite restricții în ceea ce privește utilizarea finanțării private și publice de către partidele politice vor îmbunătăți funcționarea sistemului politic, sporind transparența și responsabilitatea pentru procedurile sale de raportare. Legislatorul prin noua Lege cu privire la partidele politice a dorit să prevină concentrarea resurselor publice în finanțarea unui singur partid majoritar²¹¹.

În 2009 Comisia Electorală Centrală a aprobat un regulament special cu privire la mijloacele financiare în campania electorală, care a stârnit multiple critici pe marginea neimplementării Legii cu privire la partidele politice (a părții care se referă la mijloacele financiare). Prin lege, campaniile electorale sau alte forme directe sau indirecte de finanțate a partidelor trebuie să fie ghidate de: (a) raportare publică – donațiile trebuie să fie anunțate în perioada ce nu depășește un an de la începutul campaniei electorale, prin intermediul mass-media, (b) declararea surselor de venit.

În fine, echivalentul unei donații din partea unei persoane fizice, efectuată în favoarea unui sau altui partid, nu poate depăși 500 de salarii medii lunare într-un an bugetar. În această sumă se include și suma cotizațiilor de membru în cazul în care persoana fizică este membru de partid. Echivalentul donației din partea unei persoane juridice nu trebuie să depășească 1000 de salarii medii lunare pe economia națională²¹².

În campaniile electorale care au avut loc în perioada 2009-2010, echivalentul monetar al reglementarilor privind valoarea donației a constituit aproximativ 1,5 mil. lei pentru persoanele fizice și 3 mil. lei pentru persoanele juridice. **Considerăm că un asemenea regim de finanțare privată trebuie să fie diminuat pe de o parte, dar cedând donațiilor mai mici din partea mai multor cetățeni, fapt care ar reduce riscurile asociate cu corupția politică, în special cele referitoare la vânzarea locurilor de pe lista partidelor, subiect atât de vehiculat, dar nedemonstrat până în prezent.**

Legea cu privire la partidele politice stabilește că subsidiile anuale de la bugetul de stat îndreptate spre finanțarea partidelor politice reprezintă 0,2% din resursele bugetului pe anul respectiv și vor fi distribuite în felul următor: 50% – proporțional cu mandatele obținute în alegerile parlamentare validate de Curtea Constituțională și 50% – proporțional cu numărul de

²¹⁰ Munteanu I. Partide politice din Republica Moldova: legi, practici și reforme. Chișinău: Cartier, 2010. p. 77.

²¹¹ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02.

²¹² Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02. art. 26 alin.3) 4).

voturi acumulate în alegerile locale, cu condiția că partidele eligibile au obținut nu mai puțin de 50% din voturi în cadrul autorităților reprezentative locale de nivelul doi²¹³.

Asemenea prevederi pot fi regăsite în legislația rusă, română, germană, franceză etc.

Menționăm că expertizele proiectului de lege efectuate înainte de adoptarea legii respective în 2007 recomandau legislatorilor moldoveni să ceară partidelor politice returnarea banilor publici în cazul în care acestea nu vor îndeplini întocmai obligația prezentării unui raport detaliat și onest despre banii cheltuiți. În caz contrar, Legea nr. 294 privind partidele politice stipulează că subsidiile primite de la bugetul de stat trebuie să fie restituite la buget, în condițiile unei decizii finale a Curții de Apel²¹⁴.

Mai mult, partidelor politice li se interzice să accepte orice fel de sprijin material, în orice formă, din partea oricăror tipuri de organizații internaționale ori state, întreprinderi și organizații finanțate de către statele străine ori companiile cu capital străin, organizațiile necomerciale, sindicate, organizații religioase ori filantropice, cetățeni minori ai Republicii Moldova ori cetățeni ai RM aflați temporar în străinătate ori cetățeni străini. Legea stabilește, de asemenea, obligația partidelor de a ține evidența donațiilor primite, cu indicarea numelui și adresei donatorilor, mărimea contribuțiilor transmise²¹⁵.

Totuși considerăm că aceste prevederi nu sunt destul de clare asupra faptului dacă aceste donații pot fi făcute publice ori nu, iar noul sistem de finanțare de la buget include și partidele care nu au reprezentare parlamentară – condiția fiind ca aceste partide să fi obținut mai mult de 50 de mandate de consilier de nivelul doi în alegerile locale²¹⁶. Legislația națională precizează că subsidiile de stat trebuie să fie transferate partidelor politice în transferuri lunare, repartizate egal, care să asigure acoperirea cuprinzătoare a activităților de rutină. Legea nr. 294 privind partidele politice stipulează modalitățile în care partidele pot utiliza subsidiile primite de la buget, lista cuprinzând diverse activități.

Din aceste considerente, în democrațiile constituționale consolidate, legiuitorul aplică restricții legale în vederea controlului donațiilor efectuate, încurajând acumularea resurselor financiare din contribuții mici ca valoare, dar din partea unui număr cât mai mare de donatori. Deocamdată, cadrul normativ autohton nu conține reglementări care ar încuraja participarea cetățenilor și ar stimula partidele să-și schimbe atitudinea și comportamentul.

²¹³ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02. art. 28.

²¹⁴ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02. art. 29 alin. 2.

²¹⁵ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02. art. 26.

²¹⁶ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02. art. 28 alin. 1 lit. b.

La finele anului 2009 Parlamentul Republicii Moldova a decis să suspende articolul care prevedea alocarea finanțării cu începere de la 1 ianuarie 2010, din cauza crizei economice ce afectează Republica Moldova, iar la 12 decembrie 2009 a adoptat noi modificări, substituind anul 2009, prevăzut pentru susținerea din bugetul de stat al partidelor politice, cu anul 2013²¹⁷.

Ulterior, articolul 32 al legii partidelor politice a suferit modificări, finanțarea din bugetul de stat fiind amânată până la 1 iulie 2017 (pentru alegerile parlamentare) și până la 1 iulie 2015 (pentru alegerile locale generale)²¹⁸.

Este evident că ***această amânare a finanțării publice a partidelor politice până în 2013 constituie un regres în evoluția procesului de eficientizare a cadrului legislativ cu privire la partidele politice și subminează grav activitatea acestora.***

O altă problemă relevantă este controlul activității financiare a partidelor politice.

În ceea ce privește instituțiile, menționăm că, actualmente, 4 instituții monitorizează veniturile și cheltuielile partidelor politice printre care menționăm: CEC - perioada electorală, Curtea de Conturi, Ministerul Finanțelor și Ministerul Justiției - perioada preelectorală și postelectorală.

Monitorizarea și controlul finanțării reprezintă elemente indispensabile în asigurarea funcționării eficiente a întregului mecanism. Ele sunt necesare pentru a menține partidele responsabile în raport cu respectarea principiilor democratice, însă și la acest compartiment cadrul normativ național este vag și controversat, creând mai degrabă confuzie decât claritate. Această confuzie este generată de existența mai multor instituții abilitate cu sfere de competență privind monitorizarea și controlul activității financiare ale partidelor în diferite perioade și pe diferite segmente.

Deși CEC este instituția principală privind controlul finanțării pe durata campaniilor electorale, totuși controlul efectiv depinde de expertiza altor instituții. Astfel, conform Codului Electoral, Curtea de Conturi și Inspectoratul Fiscal la cererea CEC pot efectua controlul surselor de venit, corectitudinea evidenței și folosirea conform destinației a banilor de către concurenții electorali²¹⁹.

De asemenea, legislația cu privire la partide prevede că Ministerul Finanțelor, Curtea de Conturi și Ministerul Justiției vor supraveghea folosirea potrivită de către aceste partide a finanțării de stat²²⁰, iar în cazul unor neregularități, fondurile publice alocate vor fi returnate de

²¹⁷ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02. art. 32 alin. 1.

²¹⁸ Art.32al.(1) modificat prin LP48 din 26.03.11, MO53/04.04.11, art.114; în vigoare 04.04.11.

²¹⁹ Codul electoral nr. 1381 din 21.11.97. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova 81/667, 08.12.1997.

²²⁰ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02. art. 30.

către aceste partide, prin decizia Curții de Apel, la bugetul de stat.

Cu toate acestea, nu este clar cum vor fi rambursate aceste fonduri în bugetul de stat dacă fondurile au fost folosite neadecvat, iar liderii lor au fost schimbați în condițiile în care legea prevede că membrii partidelor politice nu vor fi responsabili pentru obligațiile partidelor respective²²¹.

Aceasta și alte probleme privind finanțarea partidelor politice din Republica Moldova ne determină să afirmăm cu certitudine că legislația în vigoare a RM reglementează, într-o anumită măsură, activitatea de finanțare a partidelor politice și a campaniilor electorale, însă normele din legislație nu sunt depline și nu corespund totalmente cerințelor la etapa actuală.

Lacunele legislative existente diminuează mult capacitatea acestora de a asigura finanțarea corectă a partidelor politice și a campaniilor electorale și, prin urmare, de a contribui la prevenirea corupției politice. În final, subiectul finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale este unul de interes maxim pentru RM, în contextul reformelor democratice și al integrării în spațiul european.

Cu toate acestea, RM rămâne restantă la capitolul ajustării legislației la standardele și recomandările instituțiilor europene cu autoritate în domeniul reglementării finanțării politice. În pofida faptului că au fost întreprinse o serie de măsuri care au completat și au extins zona de acoperire a normei juridice asupra finanțării politice, există foarte multe lacune care nu sunt reflectate în legislația actuală. Aceste inconsecvențe în cadrul normativ au creat goluri enorme în actualul regim de finanțare a partidelor politice, iar fluxurile financiare ale formațiunilor politice sunt practic scoase de sub controlul democratic, generând fenomene care subminează statul de drept și instituțiile democratice²²². Recent, Comisia Electorală Centrală din Republica Moldova a creat un grup de lucru în vederea îmbunătățirii cadrului legal privind finanțarea publică și privată a partidelor politice²²³.

În consecință, avem o situație în care majoritatea problemelor latente sau evidente, conexe cu finanțarea partidelor și a campaniilor electorale, derivă din imperfecțiunea cadrului normativ printre care menționăm:

1) reglementările referitoare la finanțare, ce se conțin în legislația electorală și legea privind partidele politice, fie nu acoperă toate domeniile asociate cu finanțarea, fie sunt suficient de permissive și ambigue, oferind partidelor politice o marjă de manevră destul de vastă;

²²¹ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02. art. 18 alin. 4.

²²² Ciurea C., Cozonac C., Litra L., Lipcean S. Finanțarea partidelor politice: între transparență și obscuritate. Chișinău: IDIS Viitorul, 2010. p. 6.

²²³ Amendamente la legile care vizează reglementarea finanțării partidelor politice în Republica Moldova. Chișinău, 2012. 70p.

2) *reglementările foarte generoase și plafonul extrem de înalt al donațiilor efectuate de către persoanele fizice și juridice în contul partidelor politice;*

3) *lipsa unor sancțiuni penale și contravenționale în funcție de gravitatea infracțiunii/contravenției permite eschivarea de la răspundere juridică pentru fraudele legate de finanțarea partidelor.*

De asemenea, evidențiem următoarele lacune legislative:

1) *distribuirea neechitabilă a subvențiilor de stat;*

2) *absența plafonării donațiilor pentru minimalizarea dependenței de sursele private de finanțare;*

3) *lipsa monitorizării transparente și a controlului public al finanțării partidelor politice, inclusiv în mass-media.*

Reieșind din cele sus-menționate, formulăm următoarele propuneri:

1) *prevederea expresă în lege a formelor de finanțare a partidelor politice (public-privată, directă-indirectă) atât în perioada pre-electorală, cât și în cadrul campaniei electorale;*

2) *delimitarea în lege a noțiunii de finanțare directă de cea indirectă, ultima însumând limitarea impozitării donațiilor, accesul liber sau parțial subvenționat la arendă a încăperilor, acordării gratuite a timpului de antenă pentru dezbateri;*

3) *reducerea prin prevederi legale a plafonului donațiilor acordate partidelor politice de către persoanele fizice, precum și interzicerea donațiilor din partea persoanelor juridice de drept privat;*

4) *stabilirea de sancțiuni penale și contravenționale pentru gestionarea în mod fraudulos sau netransparent a subvențiilor din bugetul de stat alocate partidelor politice etc.*

2.4. Temeiurile juridice pentru suspendarea activității și dizolvarea partidelor politice

Orice partid politic are dreptul de a activa doar în strictă concordanță cu legislația națională. Nerespectarea constituției și a altor acte normative presupune aplicarea unor restricții sau sancțiuni. În cazul partidelor politice se aplică procedura de suspendare sau dizolvare. Procedura de suspendare este o măsură tolerantă care permite reintrarea în drepturi din momentul conformării partidului politic legislației în vigoare.

Procedura de înregistrare a partidelor politice presupune, de asemenea, unele căi de a suspenda sau de a le dizolva, deși, evident în statele în care înregistrarea nu este obligatorie, nu

se prevede nici posibilitatea de constrângere a activității acestora. În Bulgaria²²⁴ și Republica Federală Germană²²⁵, legislația nu prevede procedura în cauză.

Prin analogie, suspendarea unui partid pentru o perioadă de 30 de zile, chiar fără ca decizia de suspendare să fie implementată, reprezintă o ingerință în libertatea de asociere a partidului datorită imposibilității partidului de a-și urmări scopurile politice pe perioada suspendării, riscului ca decizia să fi fost implementată și efectului descurajant al suspendării asupra partidului (dec. PPCD vs. Moldova, 22.03.2005)²²⁶. Faptul că partidele politice activează în calitate de persoană juridică cu drepturi extinse, nu înseamnă că nu există modalități de limitare sau chiar de dizolvare a acestora.

La fel, în literatura de specialitate sunt indicate două căi de constrângere ale activității partidelor politice: suspendarea și dizolvarea partidelor politice. Suspendarea partidelor politice este prevăzută în asemenea state precum Republica Moldova, Federația Rusă, Spania, Letonia, Ungaria etc.

E necesar de menționat că suspendarea este o sancțiune specifică anumitor încălcări. De asemenea, durata suspendării poate să varieze în timp, însă, de regulă, suspendarea presupune durata de jumătate de an, ca excepție, este întâlnită o durată mai lungă. Aplicarea acestei constrângeri poate fi impusă având ca premise diverse încălcări comise de partidul politic, cum ar fi nerespectarea prevederilor constituționale, legislației naționale, statutului și programului; finanțarea din exterior; neprezentarea datelor financiare; perturbarea ordinii publice etc.

Consecințele aplicării suspendării, de asemenea, includ o diversitate largă de sancțiuni precum: interzicerea activității publice (miting, manifest, demonstrație), blocarea conturilor bancare, restrângerea dreptului de a participa la alegeri etc.

În acest context, un rol primordial îi revine mecanismului luării deciziei de suspendare. În unele state precum Federația Rusă, Spania, Portugalia, Letonia, Slovacia etc., procedura de dizolvare sau de suspendare este prevăzută *expres* în constituție²²⁷.

Procedura de suspendare se aplică (pe termen de 2 luni), iar potrivit legiuitorului rus sunt pasibile sancționării încălcarea prevederilor constituționale, legii partidelor politice și altor acte normative federale²²⁸.

În Federația Rusă suspendarea activității partidelor politice este, de asemenea, prevăzută în

²²⁴ The Law on political parties of Bulgaria[online] <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/15811> (vizitat 23.06.2010)

²²⁵ Political Parties Act of 24 July 1967 [online] <http://www.bundeswahlleiter.de/en/parteien/rechtsgrundlagen.html> (vizitat 23.06.2010).

²²⁶ Muraru E., Răducanu T., Morari V., Gribincea V. Procedura și practica CEDO și alte tratate obligatorii pentru Republica Moldova. Drept comunitar. Ed. a 2-a. Chișinău: S.n., 2009. p. 109.

²²⁷ Окунькова Л.А. Конституции государств Европейского Союза. Москва: Инфра-М, 1997. 816с.

²²⁸ Федеральный Закон № 95-ФЗ О политических партиях от 11.07.2001. В: Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950. ст. 36.

situații excepționale sau în caz de asediu sau de război și se efectuează numai prin decretul președintelui. Din aceste motive, Ministerul Justiției a suspendat opt organizații social-politice obștești pe motivul depășirii activităților prevăzute de statut. În acest context, aceste partide politice au fost private de dreptul de a participa la alegerile din 12 decembrie 1993²²⁹.

Este evident că în asemenea cazuri formațiunile politice decad din drepturi subiective, însă își rezervă dreptul patrimonial și obligațiile, dreptul la protecția membrilor săi, la stabilirea relațiilor internaționale etc. Activitatea în partid, de asemenea, rămâne în vigoare: întrunirile membrilor continuă, organele de conducere își mențin statutul etc.

Partidul politic suspendat este viabil și reintră în activitate cu drepturi egale, în cazul în care instituția acreditată pentru controlul activității partidelor nu depistează încălcări, însă formațiunea politică este dizolvată dacă se atestă încălcări grave.

Este important de menționat caracterul confuz al legii naționale *vis-a-vis* de procesul alegerii sancțiunii de suspendarea activității partidelor politice.

În opinia noastră, **legislația Republicii Moldova trebuie să fie clară, fără ambiguități, deoarece prevederea formei complementare de constrângere prin procedura de suspendare nu corespunde bunelor practici din majoritatea statelor. Considerăm că în loc de suspendare a activității partidelor politice, Ministerul Justiției poate să le informeze, în prealabil, despre neregulile depistate și să oblige partidele politice de a se conforma legislației în vigoare. În cazul în care partidul politic nu s-a conformat avertismentelor parvenite, Ministerul Justiției este în drept să solicite în instanța de judecată dizolvarea partidului politic.**

Dizolvarea partidelor politice. Dizolvarea forțată a unui partid trebuie să fie justificată de argumente impetuoase. Bineînțeles, declararea de către un partid politic a unor scopuri radicale, în lipsa unor acțiuni violente în acest sens, nu sunt suficiente pentru dizolvarea acestuia. Potrivit Hotărârii CEDO, în cazul *United Communist Party vs. Turcia* din 30.01.1998, Curtea totuși a acceptat ca fiind justificată dizolvarea forțată a unui partid fundamentalist islamic în cazul *Refah Partisi vs. Turcia* din 13.02.2003, deoarece partidul respectiv propunea instituirea regulilor șariatului, înlăturarea pluralismului și susținerea discriminării²³⁰.

Dispoziții generale privind dizolvarea persoanei juridice sunt prevăzute de Codul Civil al Republicii Moldova, aceasta fiind benevolă sau silită. Procedura dizolvării benevole se realizează în cazul luării a unei asemenea decizii de către membrii-fondatori ai partidului politic

²²⁹ Указ Президента Российской Федерации от 19 октября 1993 г. № 1661 О некоторых мерах по обеспечению государственной и общественной безопасности в период проведения избирательной кампании 1993 года. В: Российская газета, 1993, 21 окт.

²³⁰ Muraru E., Răducanu T., Morari V., Gribincea V. Procedura și practica CEDO și alte tratate obligatorii pentru Republica Moldova. Drept comunitar. Ed. a 2-a. Chișinău: S.n., 2009. p. 109.

sau de persoana împuțernicită, iar dizolvarea silită/forțată se realizează în cazul depistării încălcărilor de către organele abilitate.

Încetarea activității partidelor politice. Încetarea activității partidelor politice poate fi voluntară: prin autodizolvare sau ordonată: pe calea dizolvării sancționare prin hotărârea Curții Supreme de Justiție sau prin declararea neconstituționalității formațiunii politice de către Curtea Constituțională²³¹.

În România, de asemenea, partidele politice încetează să activeze în cazul în care ele nu desemnează candidați în două campanii electorale succesive, în cel puțin 10 circumscripții sau nu au ținut nicio adunare generală timp de 5 ani. Încetarea activității unui partid, în toate cazurile, este constatată de Tribunalul municipiului București.

În opinia noastră, este necesar de a garanta transparența procesului de dizolvare a partidelor politice și de a-l proteja de influențe abuzive din partea instituțiilor statului. În calitate de garanție ar putea servi un act normativ, care, efectiv, ar reglementa evidența partidelor dizolvate sancționar, un act firește, de aceeași natură ca și regulamentul privind înregistrarea partidelor politice.

Dizolvarea partidelor politice poate avea loc din următoarele motive: incompatibilitatea statului și programului partidului cu principiile fundamentale democratice, în caz de „pasivitate electorală”, scăderea numărului de membri sub limita indicată de lege, încălcări financiare etc²³².

Curtea Constituțională este organul jurisdicțional suprem abilitat cu dreptul de a dizolva partidele politice. În acest sens, nici o instanță de judecată nu este în drept să decidă încetarea formațiunilor politice. Însă din experiența anterioară cunoaștem cazuri grave de încălcare a Constituției prin încercarea de a delega definitiv și irevocabil Curții Supreme de Justiție dreptul de dizolvare a partidelor politice sau a organizațiilor social-politice. Prin urmare, Curtea Constituțională din Republica Moldova a emis o hotărâre în acest sens, declararea neconstituționalității.

Legislatorul deci a extins dreptul de dizolvare ca formă de sancționare a partidelor politice peste limitele constituționale strict delimitate ²³³. În acest mod, Parlamentul poate adopta legi privind „organizarea și funcționarea partidelor politice”, nu însă și dizolvarea sau suspendarea lor. Curtea Constituțională este instanța supremă în procedura de declarare a unui partid neconstituțional. Asemenea prevederi există și în legislația altor state, precum Polonia, Turcia, RFG, Ungaria, Bulgaria etc.

De regulă, în legea supremă a Albaniei, Ungariei, Poloniei este prevăzută expres

²³¹ Muraru I., Tănăsescu S. Drept constituțional și instituții politice. Ed. IX. București: Lumina Lex, 2001. p. 311.

²³² Legea României nr. 14 din 09/01/2003, Legea partidelor politice. In: Monitorul Oficial, 2003, Pt. I, nr. 25 din 17.01. art. 46.

²³³ Constituția Republicii Moldova. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1, 12.08.1994. art.41 alin. (4).

competența Curții Constituționale de a interzice activitatea unui partid politic după ce va fi dizolvat. În Federația Rusă, România, Bulgaria, RFG, RM etc. Curtea Constituțională are competența de a declara formațiunea politică constituțională sau invers, adică îi revine doar controlul hotărârilor emise de instanța de fond.

Comisia de la Veneția, de asemenea, recomandă ca interzicerea sau desființarea partidelor politice să fie rezervată doar Curții Constituționale sau unui alt organ judiciar adecvat.

Dizolvarea condiționează radierea din Registrul partidelor politice și duce la privarea de drepturi și privilegii care i se conferă în calitate de subiect al procesului electoral, sechestrarea bunurilor în folosul statului și ridicarea funcțiilor deținute de membri partidelor politice în cauză.

În statele democratice sunt prevăzute proceduri de autodizolvare, asociere cu alte partide sau reorganizare prin decizia organelor competente din interiorul partidelor politice, în conformitate cu regulamentele interne. O astfel de reglementare detaliată există în Portugalia și Republica Federativă Germania²³⁴.

Mai mult, în procesul dizolvării sancționare, legea partidelor politice din Republica Federativă Germania atribuie competențe sporite atât Curții Supreme de Justiție, cât și Curții Constituționale²³⁵.

În Brazilia există jurisdicție electorală ce cuprinde Curtea Superioară Electorală, curțile electorale regionale, judecătoriile electorale și consiliile electorale²³⁶.

În opinia noastră, **autoritățile judecătorești dispun de atribuții privind înregistrarea și sancționarea partidelor politice, însă dizolvarea lor trebuie să fie realizată de acestea, exclusiv, în temeiul hotărârii Curții Constituționale privind necostituționalitatea partidului politic.**

Conform prevederilor Legii privind partidele politice din Republica Moldova, încetarea activității partidelor politice poate interveni în următoarele situații²³⁷:

- a) reorganizare, conform prevederilor prezentei legi, și pierdere, în urma reorganizării, a personalității juridice;
- b) autodizolvare, prin decizia organului său suprem;
- c) dizolvare prin hotărâre definitivă a Curții de Apel Chișinău, la cererea Ministerului Justiției;
- d) declarare a neconstituționalității partidului prin hotărârea Curții Constituționale.

²³⁴ Act on Political Parties [online] <http://www.bundeswahlleiter.de/en/parteien/rechtsgrundlagen.html> (vizitat 14.07.2010).

²³⁵ Federal Constitution Court Act. [online] <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BVerfGG.htm>(vizitat 22.08.2011). art. 13 al.(2).

²³⁶ Bîrgău M., Gureu V. Drept Constituțional Comparat: curs universitar. Chișinău: CEP USM, 2009. p. 126.

²³⁷ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02. art. 22, alin. (1).

Dizolvarea partidului politic poate fi declanșată doar prin acțiunea înaintată de Ministerul Justiției Curții de Apel Chișinău dacă există cel puțin unul din următoarele temeuri²³⁸:

a) partidul activează în baza statutului și programului său cu modificări și completări care nu au fost înregistrate în modul stabilit de lege;

b) pe parcursul unui an, care începe din data când a devenit definitivă hotărârea Curții de Apel Chișinău cu privire la limitarea activității partidului, acesta a comis acțiuni similare celor pentru care activitatea partidului a fost limitată;

c) partidul nu a participat cu liste de candidați în două campanii electorale consecutive pentru alegerea Parlamentului sau a acumulat la fiecare din aceste alegeri un număr de voturi mai mic decât numărul de membri necesar pentru înregistrarea unui partid;

d) activitatea partidului se desfășoară pe căi ori prin mijloace ilegale sau prin săvârșirea unor acte de violență;

e) partidul a fost declarat neconstituțional prin hotărârea Curții Constituționale.

Problema dizolvării sau interdicției partidelor politice a fost studiată de Comisia de la Veneția la solicitarea Secretarului General al Consiliului Europei. Acest studiu a fost realizat în baza unui chestionar realizat în 40 de state. În cele din urmă, s-a ajuns la următoarele concluzii:

1) în toate statele este garantat principiul asocierii partidelor politice;

2) în unele state sunt aplicate sancțiuni față de formațiuni politice pentru nerespectarea prevederilor legislației;

3) procedura de sancționare a unui partid politic nu afectează principiul asocierii.

Comisia de la Veneția a cercetat problema interzicerii și dizolvării partidelor și a elaborat un raport în care a conchis că problema dată este tratată diferit, iar scopul propus este de a iniția principii unice pentru statele-membre ale Consiliului Europei și altor state ce împărtășesc valorile reflectate în Convenția Europeană a Drepturilor Omului și anume²³⁹:

1. Statul trebuie să recunoască dreptul fiecărui cetățean la asociere în partidele politice. Acest drept întrunește și alte libertăți, precum dreptul la exprimare, accesul la informație etc. Necesitatea înregistrării partidelor politice la organele abilitate nu constituie încălcarea normelor UE.

2. Orice limitare a activității partidelor politice trebuie să fie în concordanță cu hotărârile Convenției Europene a Drepturilor Omului și altor tratate internaționale.

3. Interzicerea sau dizolvarea unui partid politic poate fi realizată numai în caz de

²³⁸ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02. art. 22 alin. (2).

²³⁹ Draft ODIHR Venice Commission Guidelines on Political Party prohibition [online]. [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL\(2010\)073-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL(2010)073-e.pdf) (vizitat 23.09.2011).

încălcare gravă a legislației în vigoare.

4. Partidul politic fiind subiect colectiv (persoană juridică) nu este responsabil pentru comportamentul fiecărui membru în parte.

5. Interzicerea sau dizolvarea partidelor politice este o măsură radicală ce ar trebui să fie aplicată numai în cazuri excepționale.

6. Decizia de a interzice sau dizolva partidele politice ar trebui să fie stabilită exclusiv de instanță de judecată (referitor la constituționalitatea sa).

7. Decizia de a interzice sau dizolva partidele politice ar trebui să aparțină Curții Constituționale sau altui organ judiciar care ar garanta un proces deschis și transparent.

2.5. Asocierea partidelor politice

În literatura juridică nu există o unanimitate de opinii în definirea conceptului de asociere a partidelor politice. Majoritatea autorilor, inclusiv cercetătorii din Republica Moldova, sunt de părerea că asocierea, în primul rând, desemnează încetarea activității persoanei juridice prin mai multe tipuri de fuziune dintre partidele politice. Totodată, menționăm că în cei 20 de ani de independență, Republica Moldova a cunoscut trei alianțe de guvernare a partidelor politice care, din motive de solidaritate ideologică sau din lipsa unei majorități în proces de conducere, au semnat convențional acorduri de asociere. Aceste coaliții efemere însă s-au dovedit a fi inutile și lipsite de putere în promovarea viziunilor reflectate în statutul fiecărui partid politic în parte.

Sub aspect juridic, partidele politice din Republica Moldova, conform deciziei organelor lor supreme, se pot doar reorganiza prin fuziune (contopire și absorbție), dezmembrare (divizare și separare) sau transformare, în condițiile legii. Legea privind partidele politice din RM permite reorganizarea lor prin fuziune sau dezmembrare²⁴⁰, însă nu prevede dreptul de asociere a formațiunilor politice în alianțe politice bazate pe parteneriat politic.

Legiuitorul a prevăzut în Legea privind partidele politice din Republica Moldova posibilitatea de a crea „alianțe politice sau alte forme de asociere a partidelor”: „Statutul partidului politic va cuprinde în mod obligatoriu: i) organul competent să inițieze procedura de reorganizare a partidului sau să decidă asocierea acestuia într-o alianță politică sau într-o altă formă de asociere a partidelor”²⁴¹. Deci alianța politică este o asociere „durabilă” a partidelor politice, însă Legea privind partidele politice nr. 294-XVI din 21.12.2007 nu stabilește regimul juridic al acestei forme de asociere.

²⁴⁰ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02.art. 20.

²⁴¹ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02.art. 13 alin. 1 lit. i.

În opinia noastră, ***lipsa în Legea privind partidele politice a regimului juridic al „alianței politice” constituie o omisiune care trebuie remediată.***

Este necesar de menționat că noțiunile de alianță politică și bloc electoral pot fi considerate similare, dar nu și identice, deoarece blocul electoral este uniunea benevolă a două sau mai multor partide și/sau altor organizații social-politice, constituită cu scopul participării în comun la alegeri, care este înregistrată, respectiv, de Comisia Electorală Centrală, în cazul alegerilor locale generale ori de consiliile de circumscripție, în cazul alegerilor locale noi.

Prin urmare, blocurile electorale constituie asocieri temporare de partide politice în perioada electorală și înregistrate de Comisia Electorală Centrală.

În viziunea prof. Gh. Iancu, în sistemele statale pluripartitiste, cum este și cel românesc, în care tipul de scrutin este cel cu reprezentare proporțională, este foarte greu de realizat o majoritate parlamentară confortabilă. Ca urmare, pentru realizarea unei astfel de majorități, este necesar să se închege asocieri de partide politice (...). Asemenea asocieri, însă, trebuie să fie reglementate prin lege²⁴².

Partidele politice din România pot constitui alianțe politice în baza unui protocol de asociere, înregistrate de către Tribunalul București, în baza următoarelor documente depuse: cererea pentru înregistrarea alianței politice, semnată de conducerea executivă ale partidelor politice componente; protocol de asociere; denumire integrală și denumirea prescurtată ale alianței politice; descrierea semnului permanent; semnul sub formă grafică alb-negru și color, în anexă la protocol²⁴³.

Dacă e să analizăm prin metoda comparată procedura înregistrării unui partid politic și a unei alianțe politice, atunci vom observa că ele sunt aproape identice. Procedura și termenul de înregistrare sunt aceleași. La actele depuse pentru înregistrarea fiecărui partid politic sunt adăugate cele menționate mai sus, formându-se astfel alianța politică.

Dreptul de asociere în alianțe politice a partidelor politice nu este însă prevăzut de legiuitorul autohton, fapt care limitează activitatea formațiunilor politice și le determină să acționeze împreună doar la nivel declarativ. *De facto*, în Republica Moldova există din 2009 (și pînă în prezent) un model de „alianță politică”, numit Alianța pentru Integrare Europeană, care a întrunit inițial patru partide politice parlamentare, iar după alegerile parlamentare din 28 noiembrie 2010 – trei partide politice parlamentare. Exemplul Alianței pentru Integrare Europeană este evident, deoarece patru partide s-au asociat *de facto*, fără ca această alianță să fie înregistrată de Ministerul Justiției.

²⁴² Iancu Gh. Drept constituțional și instituții politice. Ed. a 5-a. București: Lumina Lex, 2007. p. 229.

²⁴³ Muraru I., Tănăsescu S. Drept constituțional și instituții politice. Ed. IX. București: Lumina Lex, 2001. p. 319.

În același timp, esența „alianțelor politice” constă în formarea organului suprem comun în vederea atingerii scopurilor comune, fără ca partidele politice – membre să renunțe la statutul și programul lor. Deci **modificarea art. 20 al Legii privind partidele politice prin includerea noțiunii „alianțe politice” ar fi o prevedere actuală și necesară ce ar corespunde rigorilor internaționale. Mai mult, acceptarea conceptului dat ar solicita amendamente ce ar explica procedura de înregistrare și principiile de funcționare ale „alianței politice”.**

Prin urmare, considerăm că este necesar să fie făcute modificări la Legea partidelor politice a Republicii Moldova, incluzând un capitol aparte ce s-ar referi la dreptul de asociere al formațiunilor politice cu denumirea: „Asocierea partidelor politice” sau „Dreptul de asociere al partidelor politice”, care să fie inclus înainte de capitolul V „Reorganizarea și încetarea activității partidelor politice”. Acest capitol ar trebui, în primul rând, să cuprindă procedura de înregistrare a alianțelor politice. Procesul în cauză trebuie să fie mai simplu decât însăși înregistrarea unui partid politic, deoarece nu ar trebui să prezinte numărul membrilor săi și are deja toate organele interne funcționale.

Așadar, în opinia noastră, partidele politice care doresc să creeze o alianță politică, ar trebui să prezinte Curții de Apel următoarele documente: cererea de înregistrare a alianței politice, semnată de organele de conducere a partidelor politice abilitate să ia această decizie; acordul de asociere; denumirile integrală și prescurtată ale alianței politice; descrierea simbolului alianței politice; simbolul alianței politice sub forma grafică alb-negru și color, în anexă la acord.

Este foarte necesar de menționat în legea privind partidele politice că statutul de membru al unei alianțe politice nu prevede renunțarea la propria personalitate juridică și la patrimoniu.

De asemenea, considerăm că nu este neapărat de a crea registrul alianțelor politice cum e prevăzut în legea română, dar ele ar putea fi incluse în registrul existent al partidelor politice.

În cazul activității electorale alianțele politice ar fi foarte asemănătoare cu „blocurile electorale”, deoarece ar prezenta liste comune ale membrilor săi în cadrul scrutinelor electorale.

Considerăm însă inacceptabile pentru Republica Moldova prevederile art. 32 alin. (1) al Legii partidelor politice din România: „Partidele politice pot realiza și alte forme de asociere cu formațiuni nepolitice, legal constituite, cu scopul promovării unor obiective comune”²⁴⁴ și ***propunem ca în țara noastră să fie interzisă înregistrarea alianțelor dintre partidele politice și formațiunile nepolitice, indiferent dacă au sau nu obiective comune.*** Putem argumenta această

²⁴⁴ Legea României nr. 14 din 09/01/2003, Legea partidelor politice. In: Monitorul Oficial, 2003, Pt. I, nr. 25 din 17.01. art. 32 alin. (1).

interdicție prin faptul că dreptul de a accede și de a deține puterea de stat pentru a exprima voința poporului trebuie să aparțină doar partidelor politice, iar alte forme de asocieri obștești ar trebui să se reorganizeze pentru a corespunde cerințelor unui partid politic, adică să dețină un anumit număr de membri în cel puțin jumătate din unitățile teritorial-administrative din Republica Moldova, să elaboreze statutul și programul cu includerea organelor interne de partid ș.a.

În atare circumstanțe, formațiunile nepolitice ar fi mai privilegiate decât partidele politice, deoarece însăși procedura de înregistrare este mai simplă, iar exigențele – minimale.

La fel, cadrul legal ar trebui să permită formarea unui patrimoniu comun la doleanța membrilor alianței politice, însă orice modificare a statutului sau a programului ar trebui înregistrată, în mod obligatoriu, în curtea de apel. Obiectivele alianțelor politice, precum și modul lor de organizare nu ar trebui să vină în contradicție cu rigorile impuse față de partidele politice, cu excepția participării candidaților pe o listă comună, aceasta fiind opțională.

În consecință, Legea privind partidele politice din Republica Moldova ar fi una mai democratică și ar da posibilități suplimentare de manevrare a partidelor politice de pe eșichierul politic moldovenesc.

În fine, analizând procedura de înregistrare, suspendare și dizolvare a partidelor politice în diverse state, am ajuns la următoarele concluzii:

1. Procedura înregistrării partidelor politice reprezintă un fenomen complex, dar nu și obligatoriu. Ca urmare, propunem următoarea clasificare a modelelor reglementării juridice a organizării și funcționării partidelor politice, conform procedurii înregistrării, suspendării sau dizolvării:

1) model deschis – în care există doar prevederi cu caracter general (garantarea drepturilor electorale, de asociere), iar normele juridice speciale lipsesc;

2) model cu reglementare parțială – în care legiuitorul prevede existența actelor normative privind partidele politice, cuprinzând doar unele aspecte privind organizarea și funcționarea partidelor politice, precum ar fi finanțarea sau reglementarea activităților partidelor politice în proces electoral;

3) model cu reglementare integrală – în care legislația cuprinde toate aspectele organizării și funcționării partidelor politice din momentul înregistrării și până la dizolvarea acestora, iar în unele state care se înscriu în modelul reglementării integrale se mai solicită condiții speciale, precum deținerea unui număr minim de membri și de reprezentanțe în unități administrativ-teritoriale.

2. Republica Moldova se află în perioada de tranziție de la etapa reglementării integrale a

organizării și funcționării partidelor politice, în care legislația cuprinde toate aspectele privind organizarea și funcționarea partidelor politice din momentul înregistrării și până la dizolvarea acestora (condiții speciale precum deținerea unui număr minim de membri și de reprezentanțe în unități teritorial-administrative) spre modelul deschis.

CAPITOLUL III. PARTICULARITĂȚILE RĂSPUNDERII JURIDICE A PARTIDELOR POLITICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Răspunderea juridică a partidelor politice reprezintă un obiect de cercetare complex, pluridisciplinar și exclusiv juridic. Printre autorii notorii care au cercetat diferite aspecte juridice ale problemei în cauză și au adus aportul lor în acest domeniu putem menționa prof. Dumitru Baltag, Ion Guceac, Gheorghe Costachi, Gheorghe Avornic, Mihai Bădescu, Alexandr Bloșenco, Ivan N. Sineakin, Nikolai Vitruc, Genoveva Vrabie, Ion Deleanu, Ioan Muraru, Simina Tănăsescu, Ioan Craiovean, Ramona, Anca Jurma, Boris Negru etc.

Examinând instituția răspunderii juridice, prof. Ion Guceac menționează²⁴⁵ că: „nevoia asigurării unei ordini sociale cere ca omul să fie supus îndatoririi de a se comporta conform dreptului și a răspunde în cazul unui comportament inadecvat”; răspunderea este considerată „o noțiune legată de cea a îndatoririi legale” și, în acest sens, „un individ” este obligat să se comporte într-un anumit fel, dacă comportamentul contrar constituie condiția unui act coercitiv (ca sancțiune); până în prezent este cunoscută doar o singură modalitate de respingere legală a violării dreptului - răspunderea juridică. În așa mod, abordarea problemei răspunderii juridice a partidelor politice prezintă un interes sporit, deoarece ele însele, fiind forțe participante la procesul de legiferare, stabilesc limitele condamnării de stat pentru propria, în cazul dat, conduită ilicită. Aceasta se motivează prin câteva argumente:

a) este dificil de a întreprinde unele măsuri în vederea atragerii la răspunderea partidelor politice, ca fiind persoane juridice, la răspundere juridică;

b) în unele cazuri, este imposibil a aplica unele forme ale răspunderii juridice partidelor politice (în cazul răspunderii penale);

c) deși există măsuri adecvate de constrângere, instituția răspunderii juridice nu prevede forma specifică a răspunderii juridice. Astfel, orice încălcare a normelor juridice atrage răspunderea juridică a persoanei care a săvârșit-o, dar această răspundere diferă în funcție de natura juridică a faptei și de natura normei de drept lezate. Reieșind din cele menționate anterior, considerăm că **partidele politice trebuie tratate ca instituții complexe, ceea ce implică mai multe forme de răspundere juridică**. Prof. I.N. Sineakin în opera *Понятие, признаки и виды юридической ответственности. Теория государства и права* afirmă că răspunderea juridică este în strânsă conexiune cu statul, normele de drept, obligațiunile și comportament antisocial al cetățenilor și asociațiilor²⁴⁶.

²⁴⁵ Guceac I. Drept electoral. Chișinău: F.E.-P. Tipografia Centrală, 2005. p. 195.

²⁴⁶ Сиякин И. Н. Понятие, признаки и виды юридической ответственности. Москва: Юристъ, 2000. 597 с.

Actualmente, teoria dreptului recunoaște cinci categorii ale răspunderii juridice printre care evidențiem: răspunderea civilă, penală, contravențională, disciplinară și materială, iar unii cercetători evidențiază și răspunderea constituțională²⁴⁷.

În aceeași ordine de idei, prof. Dumitru Baltag, în lucrarea *Teoria răspunderii și responsabilității juridice*, se referă la următoarele forme ale răspunderii juridice: răspunderea constituțională, administrativă, penală, civilă, materială, disciplinară, însă nu indică expres răspunderea juridică a partidelor politice ca subiect colectiv de drept²⁴⁸.

Comentarii privind definirea, clasificarea și atragerea la răspunderea constituțională a partidelor politice face A.N. Cocotov, Samoșenco I.S., Farukșin M.H., Farber I.E., Rjevski V.A., Ermakov A., Baglai M.V., Catcova D.B., Corcigo E.V. ș.a.

În general, noțiunea de răspundere constituțională a fost mult timp ignorată de mediul academic, acesta limitându-se doar la abordarea disciplinelor tradiționale ce includ răspunderea penală, administrativă, disciplinară, materială etc.

Actualmente, conceptul de *răspundere constituțională* lipsește în legislația privind reglementarea, organizarea și funcționarea partidelor politice, a asociațiilor obștești și în legislația electorală etc.

În lucrarea sa *Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации*, legislația Federației Ruse au fost instituite fragmentar unele măsuri de răspundere constituțională și nici nu s-a utilizat terminologia în domeniu, iar răspunderea constituțională a fost definită ca *formă de răspundere care reglementează activitățile subiecților prevăzute în legea fundamentală, iar în caz de încălcare a acesteia – să fie suportate unele privări*²⁴⁹.

Noi constatăm că acest subiect este tratat foarte puțin și se referă doar la responsabilitatea organelor centrale, iar răspunderea constituțională a partidelor politice este totalmente exclusă.

Referindu-se la subiecții răspunderii în dreptul constituțional, prof. Boris Negru în *Responsabilitatea și răspunderea juridică într-un stat democratic și de drept* menționează că „ea se referă la răspunderea Șefului Statului (Președintelui Republicii Moldova), răspunderea deținătorilor unui mandat politic (răspunderea celor aleși în organele reprezentative ale statului, răspunderea membrilor Guvernului pentru fapte săvârșite în exercițiul funcției lor etc. Totuși, această răspundere este deseori parțială și fragmentară și nu poate fi comparată cu alte

²⁴⁷ Завьялов Д. Ю. Конституционная ответственность как особый вид юридической ответственности: автореф. дис. канд. юрид. наук. Волгоград, 2002. с. 169.

²⁴⁸ Baltag Dm. Teoria răspunderii și responsabilității juridice. Chișinău: ULIM, 2007. p. 240.

²⁴⁹ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. Москва: Юнити Дана, 2002. с. 277.

forme de răspundere în ceea ce privește decizia”²⁵⁰.

În ceea ce privește delegarea funcției de control al constituționalității partidelor politice în stat, cercetătorul Cetvernin V.A., în *Демократическое конституционное государство: ведение в теорию* menționează că doar Curtea Constituțională este în drept să examineze constituționalitatea unui partid politic²⁵¹, iar B.S. Ebzeev în opera *Конституция. Правовое государство. Конституционный суд* consideră că răspunderea constituțională devine o metodă eficientă a anihilării din spațiul constituțional a partidelor politice ce activează contrar prevederilor legii fundamentale²⁵².

Reieșind din practica internațională, considerăm că instituția răspunderii constituționale poate fi aplicată exclusiv de autoritatea de jurisdicție constituțională cum ar fi Curtea Constituțională.

În ceea ce privește particularitățile răspunderii civile, dr. Sergiu Baieș și dr. Nicolae Roșca în manualul de *Drept civil. Partea generală. Persoana fizică. Persoana juridică* abordează partidele politice ca persoană juridică nelucrativă și organizații necomerciale, ce au dreptul să dispună, cu titlu de proprietate, bunuri patrimoniale și nepatrimoniale, dar ele nu pot fi utilizate în alte scopuri decât pentru realizarea sarcinilor lor statutare²⁵³. Dreptul de proprietate a partidelor politice se află sub incidența normelor legislației civile, cu excepțiile prevăzute de legea privind partidele politice.

Potrivit legislației civile naționale, ca organizație necomercială, partidul politic este în drept să desfășoare activități editoriale sau alte activități economice ce rezultă direct din scopul prevăzut în statut.

Prof. Gheorghe Beleiu consideră că răspunderea nu reprezintă, în realitate, decât o consecință juridică a existenței calității de persoană juridică, prin întrunirea celor trei elemente constitutive (organizare, patrimoniu, scop)²⁵⁴. De asemenea, aceste condiții sunt prevăzute în legislația altor state. Astfel, art. 117 al Codului Civil al FR prevede că partidele politice pot desfășura activități antreprenoriale, deoarece aceasta servește scopurilor pentru care aceasta a fost fondată. Prin urmare, partidelor politice, li se permite să practice activități economice, pentru care acestea poartă răspundere civilă²⁵⁵.

Este necesar de menționat că partidele politice răspund pentru obligațiunile asumate cu

²⁵⁰ Negru B. Responsabilitatea și răspunderea juridică într-un stat democratic și de drept. În: Revista Națională de Drept, 2006, nr. 12, p. 45.

²⁵¹ Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство: ведение в теорию. Москва, 1993. с. 126-140.

²⁵² Эбзеев В. С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд: учеб. пособие для вузов. Москва, 1997. с. 176-177.

²⁵³ Baieș S., Roșca N. Drept civil. Partea generală. Persoana fizică. Persoana juridică. Chișinău: Cartier, 2004. p. 313-328.

²⁵⁴ Beleiu Gh. Drept civil român. București, 1992. 348 p.

²⁵⁵ Садиков О.Н. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный). Москва, 1997. с. 236.

patrimoniul care îl dețin, însă legea privind partidele politice din RM nu prevede expres acest fapt. Pe când legiuitorul rus, după cum consideră cercetătorii A. P. Sergheev și Iu. K. Tolstoi, a inclus detaliat atribuțiile partidelor și subdiviziunilor acestora²⁵⁶.

Un alt domeniu juridic de cercetare a specialiștilor în domeniu a constituit răspunderea contravențională a partidelor politice și reprezentanților săi. Codul contravențional nu prevede expres răspunderea partidelor politice pentru acțiuni sau inacțiuni prevăzute de cod, dar prevede sancțiuni aplicate persoanelor juridice, noțiune ce cade sub incidență și asupra formațiunilor politice²⁵⁷.

Printre cercetătorii care s-au preocupat de domeniul răspunderii contravenționale ale persoanelor fizice și juridice (inclusiv partidelor politice) menționăm asemenea personalități notorii precum: prof. Dumitru Baltag, dr. V. Guțuleac, V. Zubco, A. Pascari, Gh. Crețu, S. Furdui., V. Prisăcaru, M. Preda ș.a.m.d.

Astfel, este cercetat subiectul răspunderii contravenționale, sancțiunile contravenționale în perioada electorală, raportul de răspundere contravențională, răspunderea contravențională a persoanelor de drept public și privat, esența și conținutul răspunderii contravenționale.

Totuși la momentul actual aportul autorilor autohtoni și internaționali în abordarea partidelor politice nu este suficient reflectat, fapt care constituie o perspectivă a cercetărilor ulterioare în domeniu.

Spre deosebire de abordarea răspunderii contravenționale ale partidelor politice, domeniul răspunderii penale ale acestora este cercetat mai amănunțit și aprofundat, acesta fiind consfințit în actele legislative ale mai multor state.

În lucrarea *Комментарий к Уголовному Кодексу РФ*, cercetătorii Iu. I. Scuratov și V. M. Lebedev pun accentul pe faptul că la momentul actual în legislația penală a mai multor state precum SUA, Franța, India etc. răspunderea penală a persoanelor juridice este admisă²⁵⁸.

Autorul Anca Jurma, în opera *Persoana juridică - subiect al răspunderii penale*, reflectă problemele pedepsibilității și formele de răspundere a persoanei juridice precum și răspunderea penală a persoanei juridice în dreptul comparat²⁵⁹.

În ceea ce privește persoanele juridice de drept privat, acestea nu se bucură de nici o excepție de la posibilitatea angajării răspunderii penale. Prin urmare, sunt pasibile răspunderii penale: regiile autonome, grupurile de interes economic, unitățile cooperatiste, societățile agricole, asociațiile, inclusiv **asociațiile cu caracter politic - partidele politice**, fundațiile,

²⁵⁶ Сергеев А.П., Толстой Ю.К. Гражданское право. Учебник. Часть первая. Москва: Проспект, 1998. с. 139.

²⁵⁷ Guțuleac V. Tratat de drept contravențional. Chișinău: S. n., 2009. p. 165.

²⁵⁸ Скуратов Ю.И., Лебедева В.М. Комментарий к Уголовному Кодексу РФ. Москва, 2000. с. 27.

²⁵⁹ Jurma A. Persoana juridică - subiect al răspunderii penale. București: C.H. Beck, 2010. p. 19, 33, 37-105.

sindicatelor.

Fenomenul răspunderii penale ale persoanelor juridice a fost amplu cercetat și comentat de autorii Barbăneagră A., Berliba V., Gurschi C., Holban V., Popovici T., Ulianoschi Gh., Ulianoschi X., Ursu N. în lucrarea *Codul Penal comentat și adnotat*²⁶⁰, dar și în *Codul penal al Republicii Moldova: Comentariu (Legea nr. 985-XV din 18 aprilie 2002* autorii Alexei Barbăneagră, Gheorghe Alecu, Viorel Berliba, Vitalie Budeci, Trofim Carпов, Valeriu Cușnir, Radion Cojocar, Alexandru Mariț, Tudor Popovici, Gheorghe Ulianoschi, Xenofon Ulianoschi, Nicolae Ursu, Victor Volcinski au comentat prevederile codului penal al Republicii Moldova cu referință la răspunderea penală pentru încălcarea drepturilor electorale²⁶¹.

Reieșind din faptul că autorii sus-menționați nu indică expres subiectul răspunderii penale (partidele politice), considerăm necesar să elucidăm în cadrul cercetării științifice mecanismele aplicării răspunderii penale partidelor politice și membrilor acestora.

În opinia noastră, problema răspunderii juridice a partidelor politice este mult mai complicată și implică un caracter ambiguu. Totodată, constatăm că au rămas neelucidate, în ansamblu, formele răspunderii juridice, ce pot fi aplicate partidelor politice.

În complexitatea acestor raporturi juridice, ideea principală este că acțiunile/inacțiunile partidelor politice nu pot să depășească prevederile normative, fapt care ar garanta legalitatea acestora în relațiile cu instituțiile de stat, persoanele juridice și fizice și, nu în ultimul rând, cu societatea civilă.

3.1. Răspunderea constituțională a partidelor politice

Răspunderea constituțională constituie acea formă a răspunderii juridice care survine din momentul încălcării normelor constituționale.

În calitate de subiect al răspunderii constituționale poate să apară orice persoană – fie juridică sau fizică - care este parte a raporturilor constituționale²⁶².

În majoritatea statelor contemporane, răspunderea constituțională cuprinde, practic, toate categoriile persoanelor juridice, inclusiv partidele politice.

Cercetătorul T. K. Baikova pune în evidență răspunderea constituțională a partidelor politice care concurează pentru accederea la putere și doresc să o exercite în vederea

²⁶⁰ Barbăneagră A. ș.a. Codul Penal comentat și adnotat. Chișinău: Cartier, 2005. p. 354.

²⁶¹ Barbăneagră A. ș.a. Cod penal al Republicii Moldova: Comentariu (Legea nr. 985-XV din 18 aprilie 2002. Cu toate modificările operate pînă la republicare în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74/195 din 14.04.2009). Chișinău: Centrul de Drept al Avocaților, 2009. 354 p.

²⁶² Бураковский А. Л. Юридическая ответственность политических партий. В: Вестник Челябинского Университета, 2007, № 2 (80), с. 67.

reprezentării voinței poporului²⁶³.

Considerăm că această afirmație poate fi completată, deoarece **partidele politice contemporane nu mai sunt doar subiecte ale raporturilor de drept constituțional, dar au evoluat, astfel că raporturile acestei instituții complexe sunt reglementate de norme ale dreptului administrativ, penal, civil, financiar, al muncii etc.**

În acest context, constatăm necesitatea efectuării unui studiu aprofundat al evoluției fenomenului răspunderii juridice constituționale a partidelor politice.

Sub aspect istoric, noțiunea de răspundere constituțională a fost mult timp ignorată de cercetătorii din spațiul sovietic, care se limitau doar la abordarea disciplinelor tradiționale ce includ răspunderea penală, administrativă, disciplinară, materială etc.

Ca formă distinctă a răspunderii juridice, răspunderea constituțională a apărut doar la sfârșitul anilor '60 și a evoluat începând cu anii '70 ai secolului trecut²⁶⁴.

Actualmente, conceptul de răspundere constituțională lipsește în legislația ce prevede reglementarea organizării și funcționării partidelor politice, iar răspunderea constituțională este recunoscută ca formă a răspunderii juridice doar de unii autori, fără a exista însă o analiză științifică detaliată care ar argumenta existența ei²⁶⁵.

În acest context, partidul politic constituie un punct de reper în promovarea membrilor săi, dar ar trebui să fie și responsabil pentru acțiunile acestora.

Scopul răspunderii constituționale este de a ocroti și de a garanta exercitarea eficientă a puterii publice de către autoritățile împuternicite, în conformitate cu prevederile Constituției și ale legilor constituționale.

Similar, putem afirma că scopul răspunderii politice a partidelor politice constă în limitarea, restrângerea sau pierderea statutului constituțional de partid politic.

Partidele politice contemporane sunt tratate ca subiecte colective ce se află la confluența dintre stat și societate, însumând elemente de drept public, dar și privat. Astfel, partidele politice se bucură de drepturi și obligații, acțiunile cărora nu se limitează la prevederile dreptului constituțional, dar s-au extins considerabil incluzând și alte ramuri ale dreptului.

Art. 41 al Constituției Republicii Moldova și legea partidelor politice din RM recunosc neconstituționale următoarele acțiuni:

²⁶³ Байкова Т. К. Конституционно-правовой статус политических партий в Российской Федерации. Дисс....канд. юрид. наук. Москва: МГЮА, 2002. с. 52.

²⁶⁴ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. Москва: Юнити Дана, 2002. с. 283-284.

²⁶⁵ Ермаков А. Дм. Политические партии - институт конституционного строя Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. Москва: РГБ, 2005. с. 259.

a) partidele politice și alte organizații social-politice care, prin scopul ori activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept, a suveranității și independenței, a integrității teritoriale a Republicii Moldova;

b) asociațiile secrete;

c) activitatea partidelor constituită din cetățeni străini.

Totodată, legiuitorul național prevede însă că partidul politic nu răspunde pentru obligațiile membrilor săi, la fel și membrii partidelor politice nu răspund pentru obligațiile partidelor respective²⁶⁶.

Legea Republicii Moldova privind partidele politice prevede sancțiuni constituționale sub formă de suspendare a activității sau lichidare a partidelor politice, însă capitolul corespunzător nu poartă denumirea „Răspundere constituțională”.

Diferența între aceste două sancțiuni constă în faptul că refuzul înregistrării unui candidat ține de competența organului electoral, iar anularea înregistrării poate fi realizată exclusiv de instanța de judecată, la solicitarea organului electoral.

Un subiect aparte al răspunderii constituționale îl reprezintă răspunderea constituțională a partidelor politice în proces electoral. În scrutinul electoral din Republica Moldova, ca formă de atragere la răspundere constituțională, se aplică refuzul de a înregistra un concurent electoral sau de a anula înregistrarea unui candidat etc.

Deoarece organul abilitat cu control a concurenților electorali în Republica Moldova este Comisia Electorală Centrală (CEC), în cazul constatării unor încălcări, organul electoral poate trage partidul politic la răspundere constituțională sub formă de avertisment sau anulare a înregistrării²⁶⁷.

Sanționarea concurenților în Republica Moldova ține de competența nu numai a instanței de fond, dar și de organul electoral abilitat (CEC). Avertismentul se aplică prin hotărârea CEC, iar anularea înregistrării prin hotărâre judecătorească definitivă.

Conform art. 60 alin. (1) al Codului Electoral al RM, persoanele care, prin violență, înșelăciune, amenințare, substituie sau prin oricare alte mijloace, împiedică exercitarea liberă a drepturilor electorale ale cetățenilor, persoanele care răspândesc intenționat date false despre concurenții electorali, săvârșesc oricare alte acțiuni ce lezează onoarea și demnitatea candidaților, fac agitație electorală în ziua alegerilor și cea precedentă ei, împiedică activitatea consiliilor și birourilor electorale sau votarea în secțiile de votare, poartă răspundere în conformitate cu legislația în vigoare.

²⁶⁶ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02. art. 3 alin. 1, 3, 5, 6.

²⁶⁷ Codul electoral nr. 1381 din 21.11.97. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova 81/667, 08.12.1997. art. 69 alin. (2).

Printre măsurile de constrângere aplicate formațiunilor social-politice putem enumera următoarele:

- a) refuzul înregistrării concurentului electoral sau listei candidaților;
- b) lipsa sau falsificarea datelor în declarații financiare;
- c) utilizarea resurselor administrative de către candidați;
- d) agitația electorală ce să incită la ură și acțiuni extremiste;

În fine, în contextul actual, **răspunderea constituțională este o formă a răspunderii juridice care decurge din caracterul faptelor pentru care se aplică și statutul juridic al subiectelor cărora li se incumbă.**

În această ordine de idei, J.I. Ovsepean afirmă că partidele politice constituie subiecte exclusive ale răspunderii constituționale, chiar dacă ele nu sunt subiecte de drept public, ci privat²⁶⁸.

Ne raliem acestei opinii și celei expuse de prof. Lucin V., care s-a expus la subiectul în cauză, menționând că „legislația Federației Ruse a instituit fragmentar unele măsuri de răspundere constituțională și nici nu utilizează terminologia în domeniu”²⁶⁹.

Poziții similare au cercetătorii I.E. Farber, V.A. Rjevskii, S.A. Avakian, T.D. Zrajevskii, Iu.P. Eremenco ș.a. care constată că, deși sancțiunile constituționale sunt pe larg recunoscute și aplicate, totuși noțiunea de răspundere constituțională nu este de găsit ca termen în legislație²⁷⁰.

Cercetătoarea N.M. Colosova consideră că ar fi rațional de introdus în legea privind partidele politice un capitol aparte care să se numească „răspundere constituțională” și să pună bazele mecanismelor răspunderii constituționale.²⁷¹

În opinia noastră, subiectul este tratat foarte puțin și se referă doar la responsabilitatea organelor centrale, partidele politice fiind totalmente ignorate.

Un alt subiect al dezbaterii, în acest context, constă în stabilirea instituției abilitate de a constata constituționalitatea sau neconstituționalitatea unui partid politic.

În istoria Republicii Moldova și în cea a Federației Ruse există cazuri de tragere la răspundere constituțională a partidelor politice.

Printre cele mai remarcabile remarcăm interzicerea activității celui mai impunător partid politic - Partidului Comunist al URSS - în baza a trei decrete prezidențiale în Federația Rusă.

²⁶⁸ Овсепян Ж. И. Выступление на научной конференции Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности 15-17 марта 2001 г. В: Государство и право, 2002, № 2, с. 115.

²⁶⁹ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. Москва: Юнити Дана, 2002. с. 277.

²⁷⁰ Фарбер И. Е., Ржевский В. А. Вопросы теории советского конституционного права. Саратов, 1967. с. 47-50; Авакян С. А. Санкции в советском государственном праве. В: Советское государство и право, 1973, № 11, с. 29-36; Ерёменко Ю. П. Советская Конституция и законность. Саратов, 1982. с. 144-160; Зражевская Т. Д. Ответственность по советскому государственному праву. В: Правоведение, 1975, № 3, с. 80-86.

²⁷¹ Колосова Н. М. Конституционная ответственность - самостоятельный вид юридической ответственности. В: Государство и право, 1997. № 2, с. 89-90.

În mod similar, la 23 august 1991 a fost interzis Partidul Comunist din Moldova, iar bunurile sale – naționalizate și transmise Guvernului Republicii Moldova²⁷².

Considerăm că în momentul elaborării acestor acte normative legiuitorul autohton a preluat experiența Federației Ruse, care, prin decretul președintelui Federației Ruse din 20.07. 1991, a dispus încetarea activității partidelor politice și a altor organizații social-politice în cadrul organelor de stat și altor instituții și organizații din Federația Rusă²⁷³.

În acest context, considerăm că aceste acte normative puteau fi emise doar în baza unei hotărâri a Curții Constituționale (care nu era încă constituită la momentul dat), deoarece ține de competența Curții Constituționale de a constata constituționalitatea sau neconstituționalitatea activității unui partid politic.

Actualmente Curtea Supremă a Federației Ruse decide asupra lichidării partidelor politice, iar suspendarea sau lichidarea organizațiilor teritoriale ale partidelor politice revine instanțelor judecătorești²⁷⁴. Legiuitorul diseminează răspunderea juridică între partid – ca subiect integru – și subdiviziunile sale.

În legătură cu aceasta, autorul V.O. Lucin menționa că „Constituția și legile consolidează competențele Președintelui prin diferite metode [...] atribuindu-i competența de a decide soarta partidului. Astfel, Președintele Rusiei [...] și-a însușit puterea discriminatorie în ciuda faptului că legislația FR prevede expres că Curtea Constituțională a Federației Ruse examinează dosarele privind constituționalitatea [...] partidelor politice și altor asociații obștești²⁷⁵.

Tradițional, în orice regim constituțional președintele țării nu deține competențe de a atrage partidele politice la răspundere constituțională. Aceste atribuții revin, în cele mai multe cazuri, instanței de judecată sau organului abilitat.

Reieșind din cele menționate anterior, în mod normal, apare întrebarea dacă e corect de a atrage partidul politic la răspundere constituțională ca subiect integru sau poate fi atrasă la răspundere și sancționată o filială aparte a partidului politic.

Și chiar dacă admitem răspunderea unei organizații teritoriale, atunci putem fi convinși că partidul politic nu este supus răspunderii constituționale.

²⁷² Hotărârea Parlamentului nr. 683-XII din 23 august 1991, În: Monitorul Oficial nr. 008 din 30.08.1991, , nr 11-12/91.

²⁷³ Указ Президента РСФСР от 20.07.1991 О прекращении деятельности организационных структур политических партий и массовых общест-венных движений в государственных органах, учреждениях и организациях РСФСР. В: Ведомости РФ, 1991, № 27, Ст. 152.

²⁷⁴ Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. (с изм. от 30 июня 2003 г., 7 июня 2004 г.). В: СЗ РФ, 2002 ,пг 46, Ст. 4532; 2003, пг 27 (ч. 1), Ст. 2700; 2004, пг 24, Ст. 26.

²⁷⁵ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В.О. Лучина по делу о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 года О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР, от 25 августа 1991 года Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР и от 6 ноября 1991 года о деятельности КПСС и КП РСФСР В: Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, 1993, пг. 6 предусматривающей, что Конституционный Суд Российской Федерации разрешает дела о конституционности политических партий и иных общественных объединений.

Putem însă constata că această măsură nu este eficientă, deoarece în locul unei structuri regionale poate fi fondată alta.

În opinia noastră, *un partid politic trebuie să fie responsabil pentru subdiviziunile sale, deoarece numai ca subiect integru el poate fi tras la răspundere constituțională, fapt care nu scutește conducerea unui partid să evite răspunderea juridică pentru acțiunile ilegale ale organizațiilor sale teritoriale.*

În ceea ce privește competența instituției abilitate de a sancționa partidele politice pentru săvârșirea încălcărilor constituționale, cercetătorul Cetvernin V.A. consideră că aceasta trebuie să revină, în mod exclusiv, Curții Constituționale, deoarece „jurisdicția constituțională constituie cel mai înalt nivel al manifestării principiilor normative, iar examinarea problemelor ce țin de activitate constituțională a partidelor politice, este neîndoielnic o întrebare foarte relevantă și responsabilă”²⁷⁶.

Deși metoda de restrângere a drepturilor asociațiilor politice nu pare a fi democratică, răspunderea constituțională devine o metodă eficientă a anihilării din spațiul normativ-constituțional al forțelor anticonstituționale²⁷⁷.

Un exemplu elocvent a fost examinarea pe 15 decembrie 2004 de către Curtea Constituțională a Federației Ruse a constituționalității art. 9 alin. (3) a Legii Federale FR privind partidele politice, care stipulează expres că „se interzice constituirea partidelor politice în baza discriminării pe criterii profesionale, de rasă, naționalitate sau religie”²⁷⁸.

Reclamantul, în persoana reprezentanților organizației social-politice Partidul Ortodox al Rusiei și ai partidului politic Partidul Creștin Democrat din Rusia, D.A. Savin au solicitat să fie examinată constituționalitatea art. 9 alin. (3), care vine în contradicție cu Constituția FR deoarece încalcă dreptul constituțional de asociere²⁷⁹.

În fond, Ministerul Justiției FR a refuzat înregistrarea Partidul Creștin Democrat din Rusia motivând prin faptul că sintagma „Creștin Democrat” este de bază și indică criteriul caracterul confesional al partidului politic, iar partidul politic Partidul Ortodox Rus, utilizând sintagma „Rus”, indică la crearea partidului în funcție de criteriul confesional și național. Ambele contestații au fost respinse.

În decizia Curții Constituționale FR de la 1 februarie 2005 se menționează că în condițiile actuale societatea rusă nu și-a consolidat existența democratică prin faptul că există tendințe ale

²⁷⁶ Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство: ведение в теорию. Москва, 1993. с. 126-140.

²⁷⁷ Эбзеев Б. С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд: Учеб. пособие для вузов. Москва, 1997. с. 176-177.

²⁷⁸ Федеральный Закон № 95-ФЗ О политических партиях от 11.07.2001. В: Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950. ст. 9.

²⁷⁹ Конституция Российской Федерации с комментариями Конституционного Суда РФ. Москва: ИНФРА. 2005, 199 с.

forțelor separatiste, naționaliste, teroriste, existența partidelor regionale în scopul realizării propriilor interese regionale sau locale, fapt care ar pune în pericol siguranța și integritatea teritorială a statului și regimului constituțional al Federației Ruse.

Autorul Iu. Iudin menționează că de fapt Constituția Federației Ruse nu reglementează expres statutul constituțional al partidelor politice, însă prevede clar activitățile interzise²⁸⁰.

Însă ignorarea acestor prevederi, după cum menționează dr. Malii D.A., ar incita la tensiuni și conflicte bazate pe criterii sociale, rasiale, confesionale, naționale²⁸¹.

Astfel, răspunderea constituțională apare în cazul când activitatea partidelor politice contravine prevederilor constituționale, care pune în pericol regimul constituțional și securitatea statului. În acest context, legiuitorul român prevede explicit instituția căreia îi delegă dreptul de a examina constituționalitatea partidelor politice.

Totodată, Constituția României, conform art. 144 alin. (1), lit. l), prevede că Curtea Constituțională hotărăște asupra contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic.

Reperetele pentru a hotărâ asupra neconstituționalității unui partid politic sunt, așadar, stabilite în legea fundamentală. Curtea Constituțională, chemată să hotărască asupra constituționalității unui partid politic, desfășoară o activitate de judecată în legătură cu un litigiu constituțional, așa încât ea decide – ca autoritate de jurisdicție constituțională²⁸².

Decizia Curții nu este supusă nici unei căi de atac și se publică în Monitorul Oficial al României.

În Republica Moldova, Legea cu privire la Curtea Constituțională, prevede expres competența Curții Constituționale a RM de a hotărâ „asupra chestiunilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid”.

Orice litigiu este examinat de Curtea Constituțională a Republicii Moldova în baza sesizării subiecților stabiliți prin lege, în condițiile stabilite de Codul Jurisdicției Constituționale.

Legiuitorul autohton prevede expres subiecții cu drept de sesizare, printre care menționăm²⁸³: Președintele RM, Guvernul, Ministerul Justiției, Curtea Supremă de Justiție, Judecătoria Economică, Procurorul General, deputatul în Parlament, fracțiunea parlamentară, avocatul parlamentar, Adunarea Populară a Găgăuziei (Gagauz-Yeri) – în cazul supunerii controlului constituționalității legilor, regulamentelor și hotărârilor Parlamentului, a decretului

²⁸⁰ Юдин Ю. Политические партии и право в современном государстве. Москва: Инфра-М, 1998. с. 20.

²⁸¹ Малый Д.А. Конституционное право на объединение в Российской Федерации: вопросы теории и практики. Санкт Петербург 2003. с. 146.

²⁸² Deleanu I. Justiția Constituțională. București: Lumina Lex, 1995. p. 284.

²⁸³ Legea nr. 317-XIII cu privire la Curtea Constituțională din 13 decembrie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 8/86 din 07.02.1995. art. 25.

Președintelui RM și dispozițiilor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, dar care îngrădesc împuternicirile Găgăuziei.

Astfel, răspunderea constituțională poate interveni doar în cazul sesizării Curții Constituționale de către subiecții sus-menționați.

Considerăm că legislația în vigoare lezează drepturile cetățenilor RM și a partidelor politice extraparlamentare prin excluderea acestora din lista subiecților cu drept de sesizare la Curtea Constituțională și favorizează partidele politice parlamentare și pe membrii acestora, fapt care pune la îndoială eficiența aplicării instituției răspunderii constituționale.

O soluție ar fi revizuirea art. 25 al Legii nr. 317-XIII cu privire la Curtea Constituțională din RM, preluând experiența altor state contemporane.

În acest context, Constituția Federației Ruse și Legea privind Curtea Constituțională a Federației Ruse includ dreptul cetățenilor și asociațiilor cetățenilor de a supune răspunderii constituționale prevederile legislative sau acțiunile/inacțiunile altor partide politice.

În concluzie, considerăm că este necesar de a defini răspunderea constituțională și de a include în legislația în vigoare principiile aplicării acestei și formele răspunderii juridice.

Analizând legislația Republicii Moldova, putem concluziona următoarele:

1) este necesar de a include în Legea nr. 294-XIV privind partidele politice noțiunea de răspundere constituțională a partidelor politice;

2) este necesar de a prevedea dreptul cetățenilor și asociațiilor lor de a sesiza Curtea Constituțională, inclusiv în cazul neconstituționalității prevederilor legislative sau acțiunilor/inacțiunilor partidelor politice.

3.2. Răspunderea penală a partidelor politice și a membrilor săi în statele europene și asiatice

Instituția răspunderii penale a persoanei juridice nu este o creație a epocii contemporane, chiar dacă ea a fost pe deplin îmbrățișată în sistemele de *common law* abia în sec. al XIX-lea, iar în dreptul continental a început să fie recunoscută cu precădere începând cu ultimele decenii ale secolului trecut de un număr din ce în ce mai mare de țări²⁸⁴.

Abordarea științifică a fenomenului răspunderii penale partidelor politice ca persoane juridice implică mai multe controverse în doctrina juridică contemporană.

Pe de o parte, este necesară abordarea generală a principiului răspunderii penale ale

²⁸⁴ Jurma A. Persoana juridică - subiect al răspunderii penale. București: C.H. Beck, 2010. p. 1.

partidelor politice și membrilor săi, iar pe de altă parte, este necesar de a stabili coraportul dintre răspunderea partidelor politice ca persoane juridice și membrii săi, ca persoane fizice.

Un loc aparte în această abordare științifică rezidă în posibilitatea de a implementa răspunderea penală a partidelor politice în Republica Moldova – subiect distinct al răspunderii juridice. În acest context, este necesar de menționat că în diferite state răspunderea penală este tratată în mod diferit, în dependență de statutul juridic acordat persoanelor juridice și gravitatea acțiunilor săvârșite de acestea.

Actualmente, mai multe state precum Belgia, Olanda (prima țară care a legiferat principiul răspunderii penale a persoanei juridice în anul 1976), Norvegia, Danemarca, România, Republica Moldova, prevăd răspunderea penală a persoanelor juridice, iar altele, precum Franța și Germania, specifică expres răspunderea penală a partidelor politice.

În acest sens, putem afirma cu certitudine că Codul penal francez este unul din cele mai progresiste norme penale contemporane.

Sistemul juridic francez a fost adeptul principiului *societas delinquere non potest* pînă în anul 1994 cînd Noul Cod penal a reglementat în art. 121-2 doctrina contrară²⁸⁵.

Adoptat pe 1 martie 1994, și modificat prin Legea nr. 2004-204 din 9 martie 2004 (potrivit art. 121-2), codul penal francez a inclus răspunderea penală a persoanelor juridice și a reprezentanților acestora, cu excepția statului²⁸⁶.

Inițial, era prevăzută răspunderea penală a persoanelor juridice în cazul sindicatelor, corporațiilor și trusturilor (sanctiunea fiind aplicată sub formă de amendă), însă, ulterior, instituția răspunderii penale a fost extinsă și asupra altor asociații obștești.

Conform doctrinei franceze, se consideră ca fiind infracțiune comisă de persoana juridică, atunci cînd ea a fost săvârșită în numele și în interesul persoanei juridice. Astfel, pentru a angaja răspunderea persoanei juridice este necesar ca o infracțiune să fi fost comisă de un organ sau un reprezentant al acesteia²⁸⁷.

Simultan, răspunderea juridică a persoanelor juridice nu exclude pe cea a persoanelor fizice, dacă acestea au participat ca autori sau complici²⁸⁸.

Sanctiunile prevăzute de legiuitorul francez prevăd pedepse penale și corecționale sub formă de amendă, dar sînt și alte sanctiuni complementare precum: autodizolvarea, interdicția de a exercita direct sau indirect mai multe activități profesionale sau sociale, plasare sub supraveghere judiciară, excluderea din contractele de antrepriză, interdicția de a folosi banul

²⁸⁵ Jurma A. Persoana juridică - subiect al răspunderii penale. București: C.H. Beck, 2010. p. 57.

²⁸⁶ Головки Л.В., Крылов Н.Е. Уголовный кодекс Франции. Санкт Петербург: Юридический центр Пресс, 2002. с. 77.

²⁸⁷ Jurma A. Persoana juridică - subiect al răspunderii penale. București: C.H. Beck, 2010. p. 59.

²⁸⁸ Code penal de la France. art. 121-3. [online] <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do/cidTexte>. (vizitat 27. 07. 2011).

public, interdicția de a emite cecuri sau de a folosi carduri de plată, confiscarea bunului care a servit pentru comiterea infracțiunii, afișarea hotărârii pronunțate sau difuzarea acesteia²⁸⁹.

Totodată, este necesar de menționat că legiuitorul francez a indicat expres în lege măsurile de sancțiune ce nu pot fi aplicate partidelor politice. Cu excepția amenzii, pedepsele complementare (precum lichidarea sau privarea de libertate) nu sunt aplicabile persoanelor de drept public, precum sunt partidele politice, organizațiile social-politice, sindicatele.

În același context, Codul penal al Germaniei din 13 noiembrie (15 august) 1998 cu modificările ulterioare a extins răspunderea penală asupra persoanelor fizice și juridice, delimitând coraportul dintre aceste subiecte și incluzând partidele politice ca subiect aparte.

Obiectul răspunderii penale prevăzute în legea penală germană constituie săvârșirea infracțiunilor contra drepturilor constituționale ale cetățenilor, precum sunt: desfășurarea activităților partidului politic declarat neconstituțional, încălcarea interdicției asocierii, difuzarea materialelor publicitare în favoarea organizațiilor neconstituționale, utilizarea simbolicii organizațiilor neconstituționale. În același timp, codul penal german stipulează expres că este interzisă difuzarea materialelor publicitare îndreptate spre atingerea scopurilor fostei organizații național-socialiste.

Este evident că evenimentele istorice ce au avut loc în perioada interbelică în Germania nazistă au lăsat o amprentă în istoria statului german prin impunerea unui regim dictatorial sub conducerea partidului național-socialist german. În vederea neadmiterii unor asemenea cazuri, legiuitorul a prevăzut răspunderea constituțională și penală a partidelor politice și a membrilor săi, fapt care ar limita activitatea acestora în aria cadrului normativ existent și ar exclude orice tentativă de instituire a unui regim anticonstituțional.

De altfel, legiuitorul german supune răspunderii penale și tentativa de comitere a infracțiunilor sus-numite.

În același context, codul penal german prevede răspunderea penală aparte pentru infracțiuni cu caracter electoral precum: obligarea de a vota sau influențarea procesului votării prin oferirea cadourilor, bunurilor bănești, falsificarea actelor electorale sau rezultatelor votării, încălcarea principiului votării secrete, împiedicarea exercitării drepturilor electorale ș.a.²⁹⁰

Mai multe prevederi ale codului penal german nu sunt regăsite în practica judiciară a altor state. La fel, este necesar de menționat că legiuitorul german a extins efectele codului penal asupra scrutinului europarlamentar la nivel federal și la cel al landurilor, în temeiul acțiunii legii penale după principiul teritorial.

²⁸⁹ Головки Л.В., Крылов Н. Е. Уголовный кодекс Франции. Санкт Петербург: Юридический центр пресс, 2002. с. 111-114.

²⁹⁰ Ibidem, p. 263-268.

Un caz aparte este cel al Belgiei, care în mai 1999 a modificat Codul penal al Belgiei prin introducerea principiului răspunderii penale a persoanelor juridice²⁹¹.

Implementarea principiului răspunderii penale a persoanelor juridice a fost considerată ca o adevărată revoluție în sistemul juridic al Belgiei. Însă, cu regret, spre deosebire de statele vecine Germania și Franța, aceasta nu a prevăzut expres răspunderea penală a partidelor politice.

Domeniul de aplicare a răspunderii instituite de legea în discuție este foarte larg, cuprinzând deopotrivă persoanele juridice de drept privat și persoanele juridice de drept public²⁹².

Mai mult, reieșind din faptul că procedurile prevăzute în Codul penal al Belgiei se referă exclusiv la răspunderea penală a societăților comerciale, putem concluziona că subiectul dat a ocolit partidele politice și urmează a fi implementată o altă etapă în extinderea instituției răspunderii penale.

Astfel, conform art. 5 alin. (1) precitat, pentru ca răspunderea penală a persoanei juridice să poată opera, infracțiunea trebuie să îndeplinească una din cele trei condiții alternative²⁹³:

- a) să fie intrinsec legată de **obiectul de activitate** al persoanei juridice;
- b) să fie intrinsec legată de apărarea **intereselor** acesteia;
- c) să fie comisă **în contul ei** (ultima condiție fiind înțeleasă, spre deosebire de dreptul francez, în sensul de „în beneficiul” persoanei juridice).

Din câmpul de incidență al Legii sunt excluse persoanele juridice de drept public care au un organ de conducere ales în mod direct: statul federal, regiunile, comunitățile, provinciile, comunele, organele teritoriale intracomunale, Comisia comunitară franceză, Comisia comunitară flamandă, Comisia comunitară comună și centrele publice de ajutor social²⁹⁴.

Codul penal al Olandei²⁹⁵ prevede expres răspunderea penală a persoanelor juridice (partidelor politice) pentru infracțiunile electorale cum ar fi: împiedicarea de către o persoană a exercitării dreptului de vot a altei persoane, cumpărarea voturilor pentru a determina votarea în favoare unui candidat sau de abținere de la vot, persoana care a determinat declararea rezultatele alegerilor ca fiind nevalabile, persoana ce pretinde a participa în locul altei persoane la alegeri, persoana care prin înșelăciune prezintă incorect datele totalizării rezultatelor alegerilor²⁹⁶.

Totodată, câteva elemente specifice reglementării olandeze a răspunderii penale a

²⁹¹ Мацнева Н.И. Уголовный кодекс Бельгии, науч. Санкт Петербург: Юридический центр Пресс, 2004. с. 55.

²⁹² Botnaru S. Răspunderea penală a persoanelor juridice în dreptul Belgian. În: Analele Științifice ale Universității de Stat din Moldova. Chișinău: CE USM, 2003. p. 124.

²⁹³ Jurma A. Persoana juridică - subiect al răspunderii penale. București: C.H. Beck, 2010. p. 63-64.

²⁹⁴ Botnaru S. op.cit. p. 124.

²⁹⁵ Волженкин В. Уголовный кодекс Голандии. Санкт Петербург: Юридический центр Пресс, 2001. с. 260-262.

²⁹⁶ Criminal Law of Netherlands. art. 125-129. [online] [http://legislationline.org/documents/action/popup/id/\(vizitat05.08.2011\)](http://legislationline.org/documents/action/popup/id/(vizitat05.08.2011)).

persoanei juridice trebuie evidențiate²⁹⁷:

1. Subiectul de drept colectiv responsabil nu este identic cu ceea ce definește dreptul civil ca fiind o persoană juridică. Poate răspunde penal orice „grupare”, asociație, societate sau fundație chiar dacă nu dispun de personalitate juridică.

2. Pentru a angaja răspunderea persoanei juridice, este necesară constatarea prealabilă a răspunderii individuale a unei/unor persoane fizice (indiferent dacă acestea sunt sau nu urmărite penal și **indiferent dacă relația lor cu o persoană juridică este una formală sau relație de fapt**), răspundere care să fie apoi atribuită persoanei juridice.

3. Legea nu definește criteriile de imputare a faptei persoanei juridice, nici care este sfera persoanelor fizice care pot atrage răspunderea întreprinderii, nici care sunt circumstanțele în care această răspundere poate fi atrasă.

Un loc aparte în edificarea instituției răspunderii penale revine statelor scandinave. Astfel, Codul penal al Norvegiei din 22 mai 1902 (cu modificări din 21 martie 2003) prevede răspunderea penală a persoanei juridice, dar nu prevede răspunderea organizațiilor necomerciale, inclusiv partidelor politice²⁹⁸.

În același sens, Codul penal norvegian prevede expres că dacă condițiile răspunderii sunt încălcate de cineva care acționează din numele întreprinderii, atunci întreprinderea va fi supusă răspunderii. Tot în acest context, legiuitorul norvegian enumeră categoriile persoanelor juridice care sunt supuse răspunderii penale printre care menționăm: compania, uniuni (asociații) sau orice alt tip de asociație locativă sau publică, întreprinderea individuală. De asemenea, tentativa cade sub incidența răspunderii penale.

Un capitol aparte din codul penal norvegian este dedicat răspunderii pentru infracțiunile ce țin de realizarea drepturilor electorale.

La fel este și în cazul Codului Penal din 1930 al Danemarcei, care conține un capitol separat cu denumirea „Răspunderea penală a persoanelor juridice”²⁹⁹.

Astfel, legiuitorul danez prevede că persoana juridică poate fi supusă sancțiunii sub formă de amendă și, de asemenea, enumeră categoriile persoanelor juridice care sunt supuse răspunderii penale (partidele politice în mod expres nu sunt incluse).

Însă, spre deosebire de Norvegia, la categoria persoanelor juridice ce pot fi supuse răspunderii penale, aici se mai adaugă și municipalitățile și organele de stat.

De asemenea, considerăm necesar să prezentăm modul de aplicare a răspunderii penale

²⁹⁷ Jurma A. Persoana juridică - subiect al răspunderii penale. București: C.H. Beck, 2010. p. 56.

²⁹⁸ Голик Ю.В. Уголовное законодательство Норвегии. Санкт Петербург: Юридический центр Пресс, 2003. с. 75.

²⁹⁹ Danish Penal Code [online] http://www.pet.dk /English/ Operational_ tasks /Legal_basis /Penal_ code.aspx(vizitat 02.08.2011)

partidelor politice – ca persoane juridice – în Belarus³⁰⁰.

Deși, nu are tradiții seculare precum statele occidentale sus-menționate, aceasta a inclus răspunderea penală a asociațiilor obștești și a altor categorii de persoane juridice.

Codul penal al Republicii Belarus prevede răspunderea pentru organizarea asociațiilor obștești sau religioase, activitatea cărora presupune acte de violență asupra cetățenilor sau încălcarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale cetățenilor. În același context, codul penal al Republicii Belarus prevede răspunderea penală pentru împiedicarea activității legale ale asociațiilor obștești³⁰¹.

Este necesar de menționat că aceste prevederi se referă inclusiv la partide politice, deoarece în statul Belarus și Federația Rusă, în categoria asociațiilor obștești, sunt incluse partidele politice și organizațiile social-politice.

În opinia noastră, răspunderea penală a persoanelor juridice în legislația belorusă nu poate fi calificată ca fiind indicator al performanței legislative, deoarece este mai curînd un instrument pentru impunerea unui control riguros și nu tocmai democratic.

La un alt nivel al dezvoltării instituției răspunderii penale a persoanelor juridice inclusiv a partidelor politice se află Japonia, Elveția, Georgia, Bulgaria, Argentina.

În aceste state nu există o divizare a răspunderii penale pentru persoane fizice sau juridice aparte, respectiv, este exclusă posibilitatea de a fi aplicată pe deplin instituția răspunderii penale.

Constituțiile acestor state exclud noțiunea de persoană juridică și fizică, utilizînd noțiunea generală de „persoană”³⁰², cum este și cazul Japoniei³⁰³.

În acest context, Codul penal al Japoniei din 24 aprilie 1907 deși a fost influențat de sistemele de drept europene și preponderant de sistemul juridic romano-german, pe care ulterior l-au adaptat la tradițiile statului, totuși răspunderea penală a persoanelor juridice nu este încă prevăzută³⁰⁴.

Codul penal al Elveției adoptat la 21 decembrie 1937³⁰⁵ la fel a fost influențat de Codul penal al imperiului german din 1871, dar a cunoscut o altă evoluție decât cel al Japoniei. În 1950 a fost inclusă în codul penal al Elveției răspunderea penală pentru „infracțiuni politice”, iar în anii '70-90 ai sec. XX a fost inclusă răspunderea penală pentru infracțiuni „electorale”. În

³⁰⁰ Волженкин Б.В., Баркова А.В. Уголовный кодекс Республики Беларусь. Санкт Петербург: Юридический центр Пресс, 2001. 474 с.

³⁰¹ Уголовный кодекс Республики Беларусь. art. 193-194.[online] <http://www.tamby.info/kodeks/yk.htm> (vizitat 03.08.2011).

³⁰² Codul penal al Japoniei [online] <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/PC.pdf> (vizitat 03.08.2011).

³⁰³ Коробеева А.И. Уголовный кодекс Японии. Санкт Петербург: Юридический центр Пресс, 2002. 226 с.

³⁰⁴ Ibidem, p. 7.

³⁰⁵ Серебренникова А.В. Уголовный кодекс Швейцарии. Санкт Петербург: Юридический центр Пресс, 2002. с. 15.

versiunea actuală din 2002 aceste prevederi nu mai sunt regăsite³⁰⁶.

O categorie aparte constituie cazul Bulgariei și Turciei, care prevăd doar răspunderea penală a persoanei fizice, excluzând totalmente subiectele colective de drept.

În acest context, Codul penal al Turciei din 1 martie 1926 (cu modificări din 2002) prevede răspunderea penală doar a persoanelor fizice³⁰⁷.

Unicul articol din cod penal al Turciei privind infracțiuni împotriva libertății politice este vag și este structurat morfologic incoerent.

Codul penal al Australiei din martie 1995 (cu modificări din 15.12.2001) prevede răspunderea penală a persoanelor juridice și a persoanelor fizice deopotrivă. Dacă, până în 1995, în Australia prevala doctrina *vicarious liability* și teoria identificării, atunci Codul penal federal, adoptat în 1995, a adus un progres remarcabil în definirea unei veritabile **vinovății corporative**³⁰⁸.

Conform art 12.1 alin. 1) al Codului penal australian prevede aplicarea legii penale în mod egal asupra corporațiilor și persoanelor fizice.

Lacuna legislativă a legiuitorului australian constă în promovarea *culturii corporative* ca temei al vinovăției (și, ca urmare, a răspunderii acestora), însă exclude alte forme de asociere inclusiv partidele politice.

În cazul mai multor state, precum Polonia, Federația Rusă, Republica Moldova ș.a. este prevăzută doar răspunderea penală a persoanelor fizice pentru infracțiuni electorale. Analizând prevederile legale mai multor state, am depistat lacune în ceea ce privește extinderea instituției răspunderii penale asupra persoanelor juridice în Republica Moldova.

Sub aspect istoric, evoluția noțiunii de răspundere penală a persoanelor juridice în Basarabia cade sub incidența doctrinei juridice românești și începe din 1936 (Cod penal 1936, art. 84-85). Astfel, *când o crimă sau un delict pedepsit de lege cu cel puțin un an închisoare corecțională, s-a săvârșit de către directorii sau administratorii unei societăți, asociații ori corporații, lucrând în numele persoanei juridice și cu mijloacele procurate de ea, instanța penală poate, pe lângă pedeapsa aplicată persoanelor fizice, să pronunțe și măsura de siguranță a suspendării sau dizolvării persoanei juridice, după gravitatea pericolului pe care l-ar constitui, pentru morala sau ordinea publică, continuarea activității acelei persoane juridice. Dizolvarea atrage lichidarea bunurilor persoanei juridice în condițiile legii asupra persoanelor*

³⁰⁶ Бигвава З.К., Михайлов В.И., Гамкrelадзе О. Уголовный кодекс Швейцарии. Санкт Петербург: Юридический центр Пресс, 2002. с. 16.

³⁰⁷ Criminal code of turkey. s. 313. [online] <http://www.azpenalreform.az/eng/lawacts/intlaws/203-criminal-code-of-turkey.html> (vizitat 07.08.2011).

³⁰⁸ Jurma A. Persoana juridică - subiect al răspunderii penale. București: C.H. Beck, 2010. p. 50.

juridice. Suspendarea constă în încetarea oricărei activități a persoanei juridice, chiar sub un alt nume și cu alți directori sau administratori. Durata suspendării nu poate depăși 2 ani³⁰⁹.

Actualmente, autorii autohtoni Botnaru S., Șavga A., Grosu V., Grama M. afirmă că persoana juridică este cea de-a doua unitate socială care, pe lângă persoana fizică, poate evolua în calitate de subiect al infracțiunii³¹⁰.

Potrivit Codului penal al Republicii Moldova subiect al infracțiunii poate fi „persoana juridică, cu excepția autorităților publice, este pasibilă de răspundere penală pentru o faptă prevăzută de legea penală dacă există una din următoarele condiții³¹¹:

a) persoana juridică este vinovată de neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a dispozițiilor directe ale legii, ce stabilesc îndatoriri sau interdicții pentru efectuarea unei anumite activități; b) persoana juridică este vinovată de efectuarea unei activități ce nu corespunde actelor de constituire sau scopurilor declarate; c) fapta care cauzează sau creează pericolul cauzării de daune în proporții considerabile persoanei, societății sau statului a fost săvârșită în interesul acestei persoane juridice sau a fost admisă, sancționată, aprobată, utilizată de organul sau persoana împuternicită cu funcții de conducere a persoanei juridice respective.

Mai mult, persoanele juridice, cu excepția autorităților publice, răspund penal pentru infracțiunile săvârșite, iar răspunderea penală a persoanei juridice nu exclude răspunderea persoanei fizice pentru infracțiunea comisă.

Codul penal al Republicii Moldova, stabilește categoriile pedepselor penale aplicate persoanelor juridice³¹². Astfel, privarea unei persoane juridice de dreptul de a exercita o anumită activitate constă în stabilirea interdicției de a încheia anumite tranzacții, de a emite acțiuni sau alte titluri de valoare, de a primi subvenții, înlesniri și alte avantaje de la stat sau de a exercita alte activități”.

Considerăm că ***a fost restrânsă instituția răspunderii juridice penale prin omisiunea includerii sancțiunilor aplicate persoanelor juridice, printre care pot fi regăsite și partidele politice.***

Aderăm la opinia autorilor S. Botnaru, A. Șavga, V. Grosu, M. Grama, care consideră că au fost excluse din prevederile codului penal al RM, fără temei din acest cerc infracțiunile contra păcii și securității omenirii, infracțiunile contra drepturilor politice, de muncă și altor drepturi constituționale ale cetățenilor (...)³¹³.

³⁰⁹ Codul Penal al României din 1936 [online] <http://freelex.juridic.ro/DocumentView.aspx> (vizitat 08.08.2011).

³¹⁰ Botnaru S. ș.a. Drept penal. Partea generală. Chișinău: Cartier, 2005. p. 189.

³¹¹ Codul penal al Republicii Moldova. Nr. 985 din 18.04.02. În: Monitorul Oficial al R.Moldova, 14.04.2009, nr. 72-74. art. 21.

³¹² Codul penal al Republicii Moldova. Nr. 985 din 18.04.2002. În: Monitorul Oficial al R.Moldova, 14.04.2009, nr. 72-74. art.63, 73, 74.

³¹³ Botnaru S. ș.a. Drept penal. Partea generală. Chișinău: Cartier, 2005. p. 194.

Propunem ca persoanele juridice să fie pasibile pentru încălcarea dispozițiilor legislației penale referitoare la împiedicarea exercitării libere a dreptului electoral sau a activității organelor electorale și pentru falsificarea rezultatelor votării.

Argumentăm această propunere prin faptul că majoritatea încălcărilor săvârșite de partide politice și membrii acestora cuprind perioada electorală. În funcție de gradul de gravitate a infracțiunii săvârșite în interesul unei persoane juridice (partidului politic), legiuitorul, ghidându-se de articolul 63 alin. (1) lit. a), c), poate sancționa prin aplicarea amenzii sau, în cazuri deosebit de grave, să solicite lichidarea persoanei juridice.

Răspunderea penală a partidelor politice în Federația Rusă presupune infracțiunea săvârșită de un membru al partidului politic în cazuri prevăzute expres de codul penal al Rusiei (art. 239 al Codul Penal al FR prevede sancțiuni penale pentru atentarea la drepturile cetățeanului, pentru falsificarea actelor la referendum și încălcarea secretizării votului (sunt atrași membrii grupului de inițiativă), însă legislația Federației Ruse și a altor state CSI nu prevede sancțiuni penale pentru persoanele juridice, inclusiv a partidelor politice³¹⁴.

În complexitatea acestor raporturi juridice, ideea principală este că acțiunile/inacțiunile partidelor politice nu pot să depășească prevederile normative, fapt care ar garanta legalitatea acestora în relațiile cu instituțiile de stat, persoanele juridice și fizice și, nu în ultimul rând, cu societatea civilă.

Legiuitorul RM în asemenea circumstanță a prevăzut sancțiuni penale sau a calificat ca fiind infracțiuni doar pentru „împiedicarea exercitării libere a dreptului electoral sau a activității organelor electorale”, pentru „falsificarea rezultatelor votării” și, mai nou, sancțiuni pentru „coruperea alegătorilor”³¹⁵.

Autorii autohtoni afirmă, în acest context, că nimeni nu este în drept să exercite presiuni asupra alegătorului cu scopul de a-l sili să participe sau să nu participe la alegeri, precum și asupra exprimării de către acesta a liberei sale voințe³¹⁶.

Pedeapsa propusă pentru comiterea infracțiunilor politice este prea tolerantă față de potențialii infractori.

Legiuitorul român abordează răspunderea penală sub două aspecte și anume:

1) răspunderea penală a partidelor politice ca fiind persoane juridice (răspunderea postelectorală). Astfel, art. 53¹ prevede felurile pedepselor aplicabile persoanei juridice

³¹⁴ Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. В: Собрание законодательства РФ, 1996, nr 25, ст. 2954.

³¹⁵ Codul penal al Republicii Moldova. Nr. 985 din 18.04.2002. În: Monitorul Oficial al R.Moldova, 14.04.2009, nr. 72-74. art. 181, 181¹, 182.

³¹⁶ Barbăneagră A. ș.a. Cod penal al Republicii Moldova: Comentariu (Legea nr. 985-XV din 18 aprilie 2002. Cu toate modificările operate până la republicare în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74/195 din 14.04.2009). Chișinău: Centrul de Drept al Avocaților, 2009. 354 p.

(principale și complementare). În afară de amendă ca pedeapsă principală, partidelor politice pot fi aplicabile și următoarele pedepse complementare: a) dizolvarea persoanei juridice;

b) suspendarea activității persoanei juridice pe o durată de la 3 luni la un an sau suspendarea uneia dintre activitățile persoanei juridice în legătura cu care s-a săvârșit infracțiunea pe o durată de la 3 luni la 3 ani; c) închiderea unor puncte de lucru ale persoanei juridice pe o durată de la 3 luni la 3 ani; d) interzicerea de a participa la procedurile de achiziții publice pe o durată de la unu la 3 ani; e) afișarea sau difuzarea hotărârii de condamnare [33, art. 53¹].

2) răspunderea penală a partidelor politice ca fiind concurenți electorali (răspunderea penală în perioada electorală). Astfel, art. 26³-26⁸ al Legii nr. 370 din 2004 prevede sancționarea membrilor partidelor politice pentru împiedicarea, prin orice mijloace, a liberului exercițiu al dreptului de a alege și de a fi ales, oferirea sau darea de bani, bunuri ori alte foloase în scopul determinării alegătorului să voteze ori să nu voteze un anumit candidat.

În concluzie, menționăm că este necesar de a extinde aria răspunderii penale asupra mai multor categorii de entități colective, dar mai ales asupra partidelor politice.

Legislația națională privind reglementarea juridică a organizării și funcționării partidelor politice s-ar conforma standardelor internaționale și ar garanta legalitatea și legitimitatea organizării și funcționării partidelor politice.

3.3. Implementarea bunelor practici europene în reglementarea juridică a răspunderii civile a partidelor politice

Legea nr. 294-XVI privind partidele politice din Republica Moldova definește acestea ca fiind *asociații benevole, cu statut de persoană juridică, ale cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot, care, prin activități comune și în baza principiului liberei participări, contribuie la conceperea, exprimarea și realizarea voinței lor politice*³¹⁷.

Așadar, sub aspectul dreptului civil art. 55 alin. (1), partidul politic este o persoană juridică care are un patrimoniu distinct și răspunde pentru obligațiile sale cu acest patrimoniu, poate să dobândească și să exercite în nume propriu drepturi patrimoniale și personale nepatrimoniale, să-și asume obligații, poate fi reclamant și pârât în instanță de judecată.

Dr. Sergiu Baieș și dr. Nicolae Roșca desprind patru elemente din această definiție: organizație (structură organizatorică) proprie, patrimoniu distinct, răspundere, capacitate civilă și

³¹⁷ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02. art. 1.

procedurală³¹⁸.

De asemenea, este necesar de menționat că în raporturi civile, persoana juridică poate fi de drept public sau privat, ultima având capacitatea de a avea scop lucrativ (comercial) sau nelucrativ (necomercial).

Potrivit doctrinei oficiale și legislației Republicii Moldova partidele politice sunt subiecte de drept privat, deoarece au în gestionare patrimoniu propriu, care este folosit în scopuri statutare.

În particular, această opinie este susținută de prof. S. Baieș și N. Roșca, care delimitează clar categoriile persoanelor juridice de drept public de cele de drept privat, partidele politice făcând parte din categoria persoanelor juridice de drept privat³¹⁹.

Legiuitorul român însă a inclus expres statutul de persoană juridică de drept public a partidelor politice³²⁰, opinie susținută și de autorii V. Gionea, N. Pavel etc³²¹.

De altă părere este autorul român Dan Claudiu Dănișor, care consideră că personalitatea juridică de drept public se creează numai prin lege. *A contrario*, toate persoanele juridice înființate prin voința particularilor sunt de drept privat. Or, partidele politice sunt, în conformitate cu dispozițiile Constituției din 1991, create în baza dreptului la libera asociere, la fel ca sindicatele, patronatele și alte forme de asociere. Un alt criteriu de departajare al persoanelor juridice de drept public de cele de drept privat este că primele sunt înființate pentru a exercita un serviciu public³²².

Partidele politice, în opinia prof. Tudor Drăganu, trebuie considerate asociații de drept privat, art. 1 al Legii nr. 27/1996 (ca și art. 1 al Legii nr. 14/2003, n.n.) nu poate fi interpretat decât în sensul că ele pot să apară în unele raporturi de drept public, întocmai cum această calitate poate fi recunoscută în condițiile prevăzute de lege, și altor asociații de drept privat sau chiar simplilor indivizi³²³.

Tot în acest context, art. 2 alin. (2) al Constituției României prevede expres că nici un grup și nici o persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu. Această funcție revine statului, autorităților publice și altor instituții ale sale din care partidele politice nu fac parte.

În același timp, în cazul legii române privind partidele politice, Curtea Constituțională afirmase anterior că partidul fiind o persoană juridică de drept public – ceea ce autorii sesizărilor nu au contestat – misiunea sa nu poate fi decât publică, întrucât privește un interes public și

³¹⁸ Baieș S., Roșca N. Drept civil. Partea generală. Persoana fizică. Persoana juridică. Chișinău: Cartier, 2004. p. 303.

³¹⁹ Ibidem, p. 313-328.

³²⁰ Legea României nr. 14 din 09/01/2003, Legea partidelor politice. In: Monitorul Oficial, 2003, Pt. I, nr. 25 din 17.01. art. 1.

³²¹ Gionea V., Pavel N. Curs de drept constituțional. București: Holding Reporter, 1998. p. 155.

³²² Dănișor D. C. Constituția României comentată. București: Universul Juridic, 2009. p. 278.

³²³ Drăganu T. Sunt partidele politice persoane morale de drept public? În: Revista de Drept Public, 1998, nr. 2, p. 6.

urmărește formarea unei voințe politice generale de care depinde reprezentativitatea și legitimitatea necesară îndeplinirii programului său politic. Astfel, Curtea Constituțională din România a definit partidele politice ca entități de drept public reieșind din misiunea și interesul public al acestora.

În opinia noastră, este relevant de a clarifica această dilemă, deoarece răspunderea persoanelor juridice este aplicată în mod diferit în funcție de tratarea acestora ca subiecte de drept public sau privat. În același timp, responsabilitatea de a dobândi drepturi și obligații constituie elementul inerent al persoanei juridice.

Astfel, instituția răspunderii civile trebuie să trateze partidele politice ca fiind subiecte colective de drept privat. Acest fapt este argumentat și prin faptul că partidele politice sunt constituite prin asocierea persoanelor private (și nu de stat – prin lege) și urmăresc scopuri particulare. Partidele politice au dreptul să dispună, cu titlu de proprietate, de bunuri patrimoniale și nepatrimoniale, dar ele nu pot fi utilizate în alte scopuri decât pentru realizarea sarcinilor lor statutare. În general, personalitatea juridică este un concept născut din experiența vieții sociale ce presupune colaborare și asociere³²⁴. Următorul criteriu de clasificare a persoanelor juridice se referă la caracterul comercial (lucrative) sau necomercial (nelucrative).

În aceeași ordine de idei, autorul Marius-Vasile Lăcătușu consideră că, deși au statut de persoană juridică, partidele politice nu pot fi asociate cu organizații comerciale, deoarece activitățile pe care le practică nu trebuie să aducă venit. În doctrinele mai vechi persoana juridică mai era denumită și persoană morală sau uneori persoană civilă – spre a o deosebi de persoana fizică³²⁵.

Organizația necomercială, la rândul său, cuprinde diverse forme de asociere precum asociație obștească, asociație religioasă, partid sau altă organizație social-politică, de sindicat, uniune de persoane juridice, de patronat, alte forme în condițiile legii.

În acest context, cercetătorul Roxana Drumea Topor este de părerea că prin definiția persoanei juridice ca fiind un colectiv de oameni, o grupare de persoane fizice, este redat parțial specificul acesteia. Nu toate persoanele juridice sunt simple grupări de indivizi, întrucât, potrivit legislației noastre, constituirea unui subiect colectiv de drept era și este posibilă și cu participarea unor persoane juridice preexistente³²⁶.

Legiuitorul rus permite crearea asociației doar de către persoanele juridice³²⁷, deși, inițial, în art. 8-13 ale Legii cu privire la asociațiile obștești erau enumerate toate categoriile

³²⁴ Lăcătușu M.-V. Apariția și dezvoltarea conceptului de persoană juridică sau morală. În: Legea și viața, nr. 11 din 2006, p. 52.

³²⁵ Ibidem, p. 49.

³²⁶ Drumea Topor R. Persoana juridică-subiect de drept. În: Avocatul poporului, 2004, Nr. 8-9, p. 13.

³²⁷ Сергеев А.П., Толстой Ю.К. Гражданское право. Учебник. Часть первая. Москва: Проспект, 1998. с. 139.

organizațiilor necomerciale, cu excepția partidelor politice, care au fost introduse în 2002 prin modificarea legii în cauză³²⁸.

Așadar, reieșind din legislația civilă putem defini partidul politic ca fiind persoana juridică cu scop nelucrativ, organizație necomercială, care poate să exercite în nume propriu drepturi patrimoniale și nepatrimoniale și să se constituie în vederea realizării scopurilor prevăzute în statut.

Referindu-se la instituția răspunderii juridice, prof. Gheorghe Beleiu consideră că răspunderea nu reprezintă, în realitate, decât o consecință juridică a existenței calității de persoană juridică, prin întrunirea celor trei elemente constitutive (organizare, patrimoniu, scop)³²⁹. Răspunderea civilă presupune răspunderea persoanei juridice cu patrimoniul care îi aparține pentru obligațiile asumate de organele sale și de persoanele care o reprezintă.

Dreptul de proprietate a partidelor politice se află sub incidența normelor legislației civile, cu excepțiile prevăzute de legea privind partidele politice. Partidul politic este în drept să desfășoare activități editoriale sau alte activități economice ce rezultă direct din scopul prevăzut în statut. De asemenea, aceleași activități ale partidelor politice sunt prevăzute în legislația altor state. Astfel, Codul Civil al Federației Ruse prevede că partidele politice pot desfășura activități antreprenoriale, dacă acestea servesc scopurilor pentru care partidul a fost fondat. Prin urmare, partidelor politice li se permite să practice activități economice, pentru care acestea poartă răspundere civilă³³⁰.

Este necesar de menționat că partidele politice răspund pentru obligațiunile asumate cu patrimoniul pe care îl dețin. Legiuitorul rus a punctat detaliat atribuțiile partidelor și ale subdiviziunilor acestora.

Printre activitățile pe care partidele politice sînt în drept să le practice Legea privind partidele politice prevede orice activități, cu excepția celor antreprenoriale.

Deci, considerăm că *răspunderea civilă a partidului politic intervine în două situații:*

- 1) ca persoană juridică și organizație necomercială în relațiile civile cu subiecte colective de drept sau persoane fizice pentru nerealizarea obligațiunilor contractuale;**
- 2) în calitate de contribuabil la neachitarea impozitelor pentru activități auxiliare în scopuri prevăzute de statut.**

De asemenea, legiuitorul autohton prevede expres că partidele politice răspund cu propriul

³²⁸ Федеральный закон от 19 мая 1995 года N 82-ФЗ Об общественных объединениях В: Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, N 21, ст. 1930; 1998, N 30, ст. 3608); Сергеев А.П., Толстой Ю.К. Гражданское право. Учебник. Часть первая. Москва: Проспект, 1998. с. 170.

³²⁹ Beleiu Gh. Drept civil român. București, 1992. 348 p.

³³⁰ Садиков О.Н. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный). Москва, 1997. с. 236.

patrimoniu pentru obligațiile contractuale, însă niciun partid politic nu răspunde pentru obligațiile membrilor săi, la fel ca și membrii partidelor politice nu răspund pentru obligațiile partidelor respective³³¹.

Această idee poate fi regăsită și în Codul Civil al Republicii Moldova, care prevede expres că persoana juridică răspunde pentru obligațiile sale cu patrimoniul ce îi aparține, dar fondatorul (membrul) persoanei juridice nu răspunde pentru obligațiile persoanei juridice, iar persoana juridică nu răspunde pentru obligațiile fondatorului (membrului), cu excepțiile stabilite de lege sau de actul de constituire.

Preluând ideea din legislația statelor europene, legea națională a introdus răspunderea membrilor (fondatorilor) persoanei juridice, a membrilor organelor executive ale acesteia, precum și a altor persoane care au dreptul de a da indicații obligatorii persoanei juridice debitoare sau pot influența în alt mod acțiunile acesteia³³².

Răspunderea civilă apare, de asemenea, în următoarele domenii de activitate: sfera relațiilor de muncă și disciplinară. Codul muncii al RM definește angajatorul ca fiind persoană juridică (unitate) sau persoană fizică, care angajează salariați în bază de contract individual de muncă, încheiat conform prezentului cod³³³.

Partidele politice, fiind persoane juridice, au drepturi depline de a activa în calitate de angajator și de a intra în relații de muncă la angajarea forței de muncă, cu scopul efectuării unor lucrări pentru realizarea scopurilor prevăzute în statutul formațiunii. În Republica Moldova dreptul de a activa în calitate de angajator prevede și obligațiuni din partea partidelor politice prevăzute de codul muncii, inclusiv sancțiuni.

În această ordine de idei, dr. Șelomov B.A. menționează că funcția de angajator poate fi delegată și subdiviziunilor teritoriale ale persoanelor juridice, iar răspunderea survine pentru prejudiciul cauzat de către el altei părți a acestui contract în rezultatul comportamentului ilicit cu vinovăție (acțiune sau inacțiune)³³⁴.

Esența răspunderii partidului politic – ca angajator – constă în răspunderea materială a acestuia, în caz de încălcare a obligațiilor contractuale. Legiuitorul autohton prevede expres lista despăgubirilor ce urmează a fi suportate în cazul demonstrării vinovăției angajatorului³³⁵.

Legiuitorul autohton, în opinia noastră, a reflectat insuficient cazurile nerespectării legislației muncii și a omis sancționarea diferitor comportamente deviate ale partidelor politice.

³³¹ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02. art. 18 alin 3), 4).

³³² Baieș S., Roșca N. Drept civil. Partea generală. Persoana fizică. Persoana juridică. Chișinău: Cartier, 2004. p. 311.

³³³ Codul muncii al RM nr 154 din 28.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162 din 29.07.2003. art. 1.

³³⁴ Коршунов Ю.Н., Кучма М.И., Шеломов Б.А. Комментарий к Трудовому Кодексу Российской Федерации. Москва: Спарк, 2002. с. 73.

³³⁵ Codul muncii al RM nr. 154 din 28.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162 din 29.07.2003. art. 90.

3.4. Răspunderea contravențională a partidelor politice și membrilor săi

Răspunderea contravențională constituie o categorie aparte a răspunderii juridice, care reiese din acțiunile/inacțiunile ilegale ale persoanei și se manifestă prin sancțiunilor juridice prevăzute de legislația contravențională.

Prof. Dumitru Baltag consideră că aceasta este parte componentă a răspunderii juridice și reprezintă o categorie prin care este desemnată obligația subiectului de drept responsabil de a suporta consecințele nerespectării unei norme juridice în vigoare în vederea restabilirii ordinii de drept în societate³³⁶.

Cercetătorul V. Guțuleac consideră că răspunderea contravențională constituie reacția statului pentru o anumită categorie de delikte și anume pentru contravenție, care reprezintă singurul temei juridic al răspunderii contravenționale³³⁷.

Analizând contravențiile electorale, prof. V. Guțuleac enunță relațiile sociale ce țin de protecția drepturilor politice ale persoanei fizice și constituie obiectul generic pentru următoarele contravenții³³⁸: împiedicarea exercitării dreptului electoral (împiedicarea accesului în localul de votare), folosirea în alegeri sau la referendum a fondurilor venite din străinătate sau a fondurilor nedecarate public, împiedicarea activității organului electoral, afișajul electoral neautorizat, înscrierea în mai multe liste de candidați, agitația electorală în ziua imediat următoare zilei votării ori în ziua votării, încălcarea legislației electorale de către membrii organului electoral.

Reieșind din enumerarea sus-menționată a categoriilor de contravenții, dorim să punem în evidență faptul că în Republica Moldova există prea puține prevederi normative ce urmăresc controlul și sancționarea partidelor politice.

Mai mult, sancțiunile pentru comiterea unor astfel de contravenții sunt neînsemnate vizavi de miza și tentațiile partidelor politice în lupta acerbă pentru accedea la putere.

Aplicarea răspunderii contravenționale prin sancțiuni care presupun amendarea concurenților electorali de la 200 și până la 2000 lei, nu poate stăvili tentațiile concurenților electorali de a încălca legea.

În acest context, menționăm că legiuitorul român aplică prioritar sancțiuni penale ce prevăd amenzi, dizolvarea persoanei juridice și privarea de libertate a persoanei cu funcție de răspundere.

Conform Legii nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului României constituie infracțiune următoarele acțiuni sau inacțiuni: împiedicarea prin orice mijloace a

³³⁶ Baltag Dm. Teoria răspunderii și responsabilității juridice. Chișinău: ULIM, 2007. p. 131.

³³⁷ Guțuleac V. Tratat de drept contravențional. Chișinău: S. n., 2009. p. 134.

³³⁸ Ibidem, p. 165.

liberului exercițiu al dreptului de vot sau de a fi ales (art. 52), înscrierea cu bună-știință, în copia de pe lista electorală permanentă a unor persoane care nu sînt înscrise în lista electorală (art. 53), violarea prin orice mijloace a secretului votului (art. 54), promisiunea, oferirea sau darea de bani, bunuri ori alte foloase în scopul determinării alegătorului să voteze sau să nu voteze un anumit candidat (art. 55), fapta unei persoane de a vota fără a avea drept de vot ori de a vota de două sau mai multe ori (art. 56), utilizarea cărții de alegător nule ori a unui buletin fals (art. 57), atacul prin orice mijloace asupra localului secției de votare (art. 58), deschiderea urnelor înainte de ora stabilită pentru închiderea votării (art. 59), introducerea în uz și folosirea unui program de calculator cu vicii aparente sau ascunse, care alterează înregistrarea rezultatelor obținute în secțiile de votare (art. 60) etc³³⁹.

Considerăm că este oportună revizuirea prevederilor Codului contravențional al Republicii Moldova în scopul diminuării acțiunilor ilegale. De asemenea, propunem ca să fie atribuite mai multe competențe autorității electorale centrale (CEC), în vederea sancționării concurenților electorali.

Este relevant că Codul contravențional al Republicii Moldova prevede sancțiuni aplicate persoanelor juridice, fără a prevedea expres răspunderea contravențională a partidelor politice.

Astfel, în opinia autorilor Zubco V., Pascari A., Crețu Gh., sintagma „orice persoană” include atât persoanele fizice, cetățeni ai Republicii Moldova, cetățeni străini și apatrizi, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinii, apartenență politică, avere sau de origine socială, cât și persoanele juridice de drept privat și public autohtone și străine³⁴⁰.

Potrivit dr. S. Furdui, pentru existența raportului de răspundere contravențională sunt necesare trei premise: subiectul, norma juridică și comiterea contravenției³⁴¹.

De asemenea, este necesar de menționat că legiuitorul autohton a preluat experiența Federației Ruse și României în domeniul dreptului contravențional, doar că răspunderea contravențională a fost simplificată considerabil.

Astfel, mai multe încălcări electorale ale Codului electoral nu-și găsesc finalitatea în aplicarea răspunderii contravenționale sau penale.

La momentul actual, răspunderea contravențională intervine și se aplică partidelor politice și reprezentanților săi pentru următoarele contravenții: neîntrunirea condițiilor și modului de finanțare a campaniilor electorale, întocmirea calitativă și afișarea listelor electorale, modului de promovare a agitației electorale, totalizarea rezultatelor votării etc.

³³⁹ Preda M. Alegerea, organizarea și funcționarea Parlamentului. București: Universul Juridic, 2008. p. 234-247.

³⁴⁰ Zubco V., Pascari A., Crețu Gh. Contenciosul administrativ. Chișinău: Cartier, 2004. p. 67.

³⁴¹ Furdui S. Dreptul contravențional. Chișinău: Cartier, 2005. p. 85.

Experiența campaniilor electorale abundente din istoria contemporană a Republicii Moldova demonstrează o multitudine de nereguli săvârșite de partide politice și reprezentanții săi, care nu pot fi constatate și sancționate, deoarece lipsește norma juridică și subiectul răspunderii contravenționale.

Nedeclararea mijloacelor bănești și gestiunea acestora constituie o problemă actuală în campaniile electorale din Republica Moldova. Potrivit studiului Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”, partidele politice din Republica Moldova declarase cheltuieli de 2-3 ori mai mici decât cele reale din campania electorală pentru alegerile locale din 5 iunie 2011.

De asemenea, în raport s-a argumentat că „concurenții electorali au continuat să profite de legislația permisivă și imprecisă pentru a se eschiva de la raportarea oficială, fiind uneori deosebit de ingenioși în a-și camufla visteria reală.

Astfel, unele formațiuni politice, la presiunile societății civile și jurnaliștilor, au mimat un grad mai înalt de transparență, afișând mai mulți donatori decât în scrutinul precedent, dar și donații mai mici. Un caz cu totul ieșit din comun este cel al candidaților independenți care au profitat din plin de prevederile legale vagi”³⁴².

O soluție a legislației naționale ar fi sancționarea contravențională a partidelor politice pentru asemenea cazuri precum nedeclararea mijloacelor bănești și gestionarea acestora.

Conform studiului IDIS „Viitorul” cu genericul „Finanțarea partidelor politice în alegerile locale din 2011: o mostră a relațiilor medievale” s-a constatat că problema eschivării financiare s-a manifestat prin diferite metode precum: utilizarea resurselor administrative, oferirea cadourilor electorale, prestarea serviciilor agitatorilor, organizarea concertelor etc. Toate acestea constituie activități electorale bazate pe donații din surse care nu pot fi verificate în scopul demonstrării provenienței legale a sumelor respective. Fundația consideră că legea este vagă și este necesar de a institui un mecanism de sancționare a fraudelor financiare.

Codul electoral al RM prevede că anularea înregistrării se aplică la solicitarea Comisiei Electorale Centrale, iar în cazul alegerilor locale – și la solicitarea consiliului electoral de circumscripție, prin hotărâre judecătorească definitivă care constată: a) folosirea intenționată de către concurentul electoral a fondurilor financiare și materiale nedeclarate sau depășirea cheltuielilor peste plafonul mijloacelor din fondul electoral, în toate cazurile în proporții

³⁴² Finanțarea partidelor politice în alegerile locale din 2011: o mostră a relațiilor medievale [online] <http://www.viitorul.org/newsview.php>. 38 p. (vizitat 9.06.2011)

considerabile (mai mult de 5 la sută din suma-limită)³⁴³.

Comisia Electorală Centrală nu deține competența de a efectua controlul financiar al concurenților electorali, fapt care creează premise pentru concurenți electorali de a se eschiva de la legislația în vigoare. Neavând posibilitatea de a demonstra nedeclararea mijloacelor bănești de către concurenți electorali, Comisia Electorală Centrală, prin urmare, nu poate solicita instanței de judecată anularea înregistrării, iar în cazul depistării și confirmării oferirii „cadourilor electorale” – se aplică doar avertismentul. În final, nici un concurent electoral nu a fost sancționat constituțional, administrativ sau chiar penal.

În opinia autorului V. Prisăcaru³⁴⁴, subiect al răspunderii pentru săvârșirea abaterilor administrative poate fi: a) persoana fizică; b) persoana juridică; c) funcționarii publici în cazul în care săvârșesc abateri administrative (...).

Legislația rusă este mult mai explicită și coerentă în acest sens și prevede sancțiuni atât pentru finanțatorii partidelor politice, cât și pentru concurenți electorali.

Codul contravențional al FR prevede sancțiuni: pentru cumpărarea voturilor sau oferirea bunurilor cu încălcarea legislației electorale în perioada electorală³⁴⁵.

În cazul în care se constată că reprezentanții unui partid electoral oferă „cadouri electorale”, se aplică pedeapsă sub formă de amendă; în cazul în care partidele politice nu oferă sau nu publică rapoartele financiare devizului de cheltuieli în perioada electorală, legiuitorul rus prevede sancțiuni contravenționale; pentru finanțarea ilegală a unui concurent electoral; pentru finanțarea întârziată a organelor electorale sau a concurenților electorali; pentru utilizarea resurselor administrative în perioada electorală.

Prin urmare, orice încercare a partidelor politice de a nu prezenta rapoartele financiare sau de a cumpăra voturile cetățenilor în Federația Rusă poate fi sancționată disciplinar sau contravențional, dar, concomitent, deoarece codul contravențional al RM nu prevede sancționarea pentru erorile și falsificările listelor electorale, accesul cetățeanului la listele electorale, încălcarea procedurilor privind operarea modificărilor și completărilor în listele electorale, aceste încălcări nici nu pot fi contestate, sesizate și, în consecință, sancționate.

Legislația României este mult mai explicită în ceea ce privește răspunderea juridică pentru întocmirea, păstrarea și efectuarea de operațiuni cu listele electorale.

Prof. M. Preda afirma în aceeași ordine de idei că după revizuirea legii fundamentale a

³⁴³ Codul electoral nr. 1381 din 21.11.97. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova 81/667, 08.12.1997. art. 69 alin. 4.

³⁴⁴ Prisăcaru V. I. Tratat de drept administrativ român. Partea generală. Ed. A III-a. București: Lumina Lex, 2002. 698 p.

³⁴⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях № 195-ФЗ от 30 декабря 2001, [online] <http://www.consultant.ru/popular/koap/> (vizitat 11.06.2011). art. 5.16-5.18, 5.21, 5.45.

statului român din 2003, a fost, de asemenea, revizuită integral și legislația referitoare la instituțiile desemnate prin votul universal, egal, direct, secret și liber exprimat – Parlamentul, Președintele României și autoritățile administrației publice locale.

În acest sens, au fost adoptate Legea pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului nr. 373/2004, Legea pentru alegerea Președintelui României nr. 370/2004, Legea pentru alegerea autorităților administrației publice locale nr. 67/2004, legi pe baza cărora a fost organizat și s-a desfășurat întregul proces electoral în anul 2004³⁴⁶.

Considerăm necesar să analizăm Legea pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului nr. 373/2004 pentru a elucida diferențele de tratare a răspunderii contravenționale în viziunea legiuitorului român față de legislația autohtonă.

Astfel, art. 26¹ lit. a) al legii nr. 373/2004 califică ca fiind contravenție înscrierea cu buna știință a unui alegător în mai multe liste electorale permanente, înscrierea în listele electorale sau tabelele electorale a unor persoane fictive ori care nu au drept de vot.

Această situație poate surveni în cazul când un alegător poate fi înscris concomitent în lista de bază și suplimentară sau în lista de domiciliu și/sau de reședință, ceea ce îi permite să voteze multiplu.

De asemenea, legiuitorul român a impus răspunderea pentru păstrarea listelor electorale permanente în condiții necorespunzătoare, neefectuarea la termen a comunicărilor prevăzute de lege și neoperarea acestora în listele electorale permanente, efectuarea de operațiuni în listele electorale permanente de către persoane neautorizate sau necomunicarea către judecători a modificărilor operate în exemplarul listei electorale permanente existente la primărie³⁴⁷.

Ultima prevedere nu poate fi aplicată partidelor politice sau funcționarilor lor în cazul Republicii Moldova, deoarece responsabilitatea pentru întocmire și alte operațiuni cu listele electorale revine exclusiv primăriilor deci ei fiind subiecți ai răspunderii contravenționale.

Printre cele mai frecvente încălcări ale partidelor politice și reprezentanților acestora se enumeră și procedura desfășurării agitației electorale.

Prin urmare, legiuitorul autohton a stabilit ca fiind contravenții: *afișarea materialului de agitație electorală sau a materialului de susținere a referendumului în alt loc decât cel stabilit și producerea și/sau difuzarea materialelor publicitare de agitație electorală care nu conțin denumirea concurentului electoral, data tipăririi, tirajul materialelor și denumirea tipografiei*

³⁴⁶ Preda M. Alegerea, organizarea și funcționarea Parlamentului. București: Universul Juridic, 2008. p. 5.

³⁴⁷ Legea 370/2004 pentru alegerea Președintelui României. 26¹ lit. b,c,d,e .[online] art. 26¹ lit. b,c,d,e. http://legislatie.resurse-pentru-democratie.org/370_2004.php (vizitat 23.08.2011)

*care le-a tipărit*³⁴⁸.

În opinia noastră, legislația internă este vagă, neefectivă și nu garantează concurența echitabilă a partidelor politice în procesul electoral.

Astfel, constatăm că **reglementarea juridică a răspunderii contravenționale în cadrul desfășurării agitației electorale în Republica Moldova de către concurenții electorali (partidele politice, candidați independenți) este imperfectă, deoarece permite desfășurarea de activități electorale ce nu pot fi calificate ca fiind contravenții (lipsește unul sau mai multe elemente ale componenței contravenției) și, ulterior, sancționate. Includerea sancțiunilor sub formă de amendă sau suspendare din funcție a persoanei cu funcție de răspundere (în cazul dat vorbim de primarul sau președintele unității administrativ-teritoriale) pentru încălcarea dreptului concurenților electorali la spațiul public ar garanta respectarea prevederilor Codului electoral al RM.**

Un rol deosebit de important în procesul legitimării partidelor politice în campanie electorală îl constituie procedura de totalizare rezultatelor votării/numărării și totalizării voturilor. Responsabilitatea pentru acest proces revine exclusiv organelor electorale, respectiv, nerealizarea acestor obligațiuni ar trebui să atragă răspundere contravențională, însă asemenea prevederi în Codul contravențional al RM lipsesc. De fapt, lipsa sancțiunilor contravenționale pentru încălcarea procedurii de totalizare a rezultatelor votării scutește funcționarul electoral de orice răspundere în procesul întocmirii proceselor verbale privind rezultatele numărării voturilor. În realitate, situația în acest domeniu este foarte complicată, deoarece în baza acestor documente electorale Comisia Electorală Centrală (în cazul alegerilor parlamentare) sau Consiliul Electoral de Circumscripție (în cazul alegerilor generale locale) solicită validarea alegerilor.

De asemenea, **legiuitorul nostru a mai ignorat sancționarea și a altor încălcări ce pot fi săvârșite de partidele politice sau de reprezentanții acestora, dar care nu se regăsesc în cadrul legal al Republicii Moldova, printre care menționăm:**

- a) încălcarea de către reprezentanții partidelor politice a regulilor participării la dezbateri publice;**
- b) neprezentarea informațiilor despre partidele politice și candidaților acestora sau prezentarea informației false;**
- c) neoferirea dreptului la replică concurenților electorali (partidelor politice);**
- d) refuzul de a permite accesul reprezentanților partidelor politice (persoanelor acreditate în localul secției de votare);**

³⁴⁸ Cod contravențional al Republicii Moldova nr.218-XVI din 24.10.2008. In: Monitorul Oficial nr. 191-193/634 din 01.10.2010. art. 50 alin. 1),2).

e) nerespectarea hotărârilor Curții Constituționale.

În proces de cercetare a legislației electorale a Republicii Moldova și a altor state am observat că cadrul legal național corespunde, în general, rigorilor internaționale, însă formularea acestora în Codul Electoral al RM este aiudoma unui ghid cu titlu de recomandare pentru partide politice și administrația publică centrală și cea locală, deoarece prevederile sale nu regăsesc restricții clare și explicite în Codul Contravențional și Penal al Republicii Moldova. În referințele la legislația Federației Ruse și României am observat, în ambele cazuri, cât de exigentă și cuprinzătoare este răspunderea contravențională a statelor menționate. În concluzie, considerăm ***iminentă includerea contravențiilor menționate în Codul contravențional al RM în vederea garantării respectării drepturilor constituționale ale partidelor politice și cetățenilor.***

ANEXĂ

Tab. A.1. Ordinea înregistrării partidelor politice în Registrul partidelor politice ale RM

Sursa: Igor Volnițchi. Istoria Partidelor din Republica Moldova (1991-2009). Chișinău: S.n., 2010 312 p.; <http://www.justice.gov.md/ro/organizatii-necomerciale/> (vizitat 17.01.2012); http://www.noi.md/md/news_id/4580 (vizitat la 1.08.2011)

| Nr. | Denumirea partidului politic | Data înregistrării | Membri fondatori, persona de contact | Data reorganizării partidului politic |
|-----|---|---|---|---|
| 1. | Liga Națională a Tineretului din Moldova | 18.10.1991 | Alexandru Tănase | În anul 2001- fuzionează cu Partidul Social Liberal. |
| 2. | Partidul Democrat Agrar din Moldova | 21.11.1991 4.02.1999 (reîn- registrarat) | Mircea Snegur, Petru Lucinschi, Dumitru Moțpan, Dumitru Diacov Anatolie Popușoi | Înregistrat MJ. |
| 3. | Uniunea Tineretului din Moldova | 21.11.1991 | Petru Gafton, Eugen Pușkin, Ala Pubaș | În anul 1998- după reforma partidelor, formațiunea își încetează activitatea. |
| 4. | Asociația Foștilor Deținuți Politici și victime a represiunilor din Moldova (Partidul Național Român) | 19.02.1992 | Alexandru Usatiuc | Nu există la moment. |
| 5. | Asociația Femeilor din Moldova | 19.02.1992 | Ludmila Scalnîi | În anul 1998- după reforma partidelor, formațiunea își încetează activitatea. |
| 6. | Partidul Național-Creștin din Moldova | 11.03.1992 | Vladimir Nicu | 19.06.1998 Prin autodizolvare. |
| 7. | Mișcarea Democratică „Demnitatea” | 11.03.1992 | I. Ivanov, Iu. Zanosici | În anul 1998- după reforma partidelor, formațiunea își încetează activitatea. |
| 8. | Frontul Popular Creștin Democrat (Mișcarea Democratică din Moldova, Frontul Popular din Moldova, Partidul Popular Creștin Democrat) | 11.03.1992 | Mircea Druc, Iurie Roșca | Înregistrat MJ. |
| 9. | Liga Democrat Creștină a Femeilor din Moldova | 26.03.1992 | Lidia Istrati, Ala Mîndîcanu, Ecaterina Mardarovici | În anul 2001- fuzionează cu Partidul Social Liberal. |
| 10. | Partidul Democrat pentru Renașterea și Prosperarea Moldovei | 26.03.1992 | Nicolae Mihai, Gheorghe Ghimpu | În anul 1998- după reforma partidelor, formațiunea își încetează activitatea. |
| 11. | Partidul Democrat Creștin din Moldova | 26.03.1992 | A. Dubrovski | După alegeri parlamentare din 1994, a fuzionat cu PFD. |
| 12. | Partidul Ecologist | 9.04.1992 | Mircea Ciuhrii | Înregistrat MJ. |

| | | | | |
|-----|--|--------------------------------------|--|--|
| | „Alianța Verde” din Moldova | | | |
| 13. | Mișcare pentru egalitate în drepturi „Unitate - Edinstvo” | 9.04.1992 | Piotr Șornicov, Vladimir Solonari | În anul 1998- după reforma partidelor, formațiunea își încetează activitatea. |
| 14. | Partidul Social Democrat din Moldova | 9.04.1992 | Oazu Nantoi, Viorel Cibotaru, Iurie Filip | Înregistrat MJ. |
| 15. | Partidul Socialist din Moldova | 11.09.1992 | Aurel Cepoi, Vladimir Ianiev, Valeria Novicova | Există la moment deși nu a participat scrutine din 5.04.09 și 29.07.09 |
| 16. | Organizația Tineretului Creștin Democrat | 02.09.1992 | Valeriu Babără | În anul 1998- după reforma partidelor, formațiunea își încetează activitatea. |
| 17. | Mișcarea Voluntarilor din Moldova | 25.12.1992 | I. Talmațchii | s-a autodizolvat 09.06.1996, pe 26.07.96 exclus din Reg. P. pol. |
| 18. | Asociația Victimelor regimului totalitar comunist din Moldova | 31.07.1992 | Mihai Moroșanu | Exclusă pe 26.07.1996 din Reg.p.pol. |
| 19. | Partidul Republican al Moldovei | 18.02.1993 | Gh. Mazilu, V. Cozma, M. Camerzan | În anul 1998- după reforma partidelor, formațiunea își încetează activitatea. |
| 20. | Organizația Tineretului Radical din Moldova | 26.03.1993 | M. Țăruș | În anul 1998- după reforma partidelor, formațiunea își încetează activitatea. |
| 21. | Partidul Democrat al Muncii din Moldova (Partidul Democrației Liberale, Partidul Liberal) | 28.04. 1993 | Alexandru Arseni | Au urmat mai multe fuziuni, care s-au soldat cu apariția Alianței „Moldova Noastră”. |
| 22. | Congresul Intelectualității din Republica Moldova (Congresul Democrat Unit, Partidul Forțelor Democratice) | 16. 06.1994 (statutul la 10.04.1993) | Alexandru Moșanu, Nicolae Dabija, Vasile Nedelciuc | În anul 2002 fuzionează cu Partidul Social Liberal. |
| 23. | Partidul Popular al Găgăuzilor | 23.08.1993 | Constantin Taușanji | În anul 1998- după reforma partidelor, formațiunea își încetează activitatea. |
| 24. | Alianța Țăranilor Liberi din Moldova (Partidul Național Țărănesc din Moldova, Partidul Național Țărănesc Creștin Democrat din Moldova) | 10.09.1993 | Simion Certan | În 2002 în urma fuziunii se reorganizează în cadrul Partidul Liberal. |
| 25. | Partidul Național Liberal | 10.09.1993 | Iurie Apostol | Au urmat mai multe fuziuni, care s-au soldat cu apariția Alianței „Moldova Noastră”. |
| 26. | Partidul Reformei (Partidul Liberal) | 28.09.1993 | Anatol Șalaru | A fost reorganizat. |
| 27. | Liga Pedagogilor din Moldova | 11.11.1993 | P. Tarhan | În anul 1998- după reforma partidelor, formațiunea își încetează |

| | | | | |
|-----|--|------------|---|---|
| | | | | activitatea. |
| 28. | Partidul Renașterii Economice a Moldovei | 10.12.1993 | Vladimir Cechin, Vitalie Andrievschi | Radiată din Registrul Partidelor politice deoarece formațiunea a participat doar la un scrutin electoral din 1995. |
| 29. | Convenția Liberală din Moldova | 24.12.1993 | N. Chirtoacă | 9.07.1994 a fuzionat cu Partidul Democrat al Muncii. |
| 30. | Mișcarea Pacifiștilor din Moldova | 14.01.1994 | Alexandru Malîghin, Vladimir Jucov | Radiată din Registrul Partidelor politice deoarece formațiunea nu a participat la nici un scrutin electoral. |
| 31. | Partidul Comuniștilor din Republica Moldova | 8.04.1994 | Vladimir Voronin, Mihai Plămădeală | Înregistrat MJ. |
| 32. | Partidul Țărănesc Creștin Democrat din Moldova (din 25.05.1999, Partidul Popular Republican) | 20.05.1994 | I. Batcu, Gh. Varzari, Nicolae Andronic | Înregistrat MJ. |
| 33. | Partidul Centrist Democrat al Renașterii din Republica Moldova | 27.01.1995 | Gheorghe Botnaru | În 2001 formațiunea și-a încetat activitatea. |
| 34. | Partidul Popular „Vatan” | 9.02.1995 | A. Ceșmeși | După alegerile locale din 1995, încetează activitatea deoarece legea partidelor politice nu prevede activitatea partidelor regionale în RM. |
| 35. | Alianța Tineretului Democrat din Moldova | 18.04.1995 | Ala Buceașchi | În anul 1998- după reforma partidelor, formațiunea își încetează activitatea. |
| 36. | Partidul Forțelor Progresiste | 11.08.1995 | Nicolae Chirilciuc | După 1999 formațiunea s-a Autodizolvat și a aderat la Partidul Democrat din Moldova. |
| 37. | Partidul Progresului Social | 6.09.1995 | Eugen Sobor | În anul 1998- după reforma partidelor, formațiunea își încetează activitatea. |
| 38. | Partidul Renașterii și Concilierii din Moldova | 8.09.1995 | Mircea Snegur | În 2002, PRCM fuzionează cu mai multe partide ce vor sta la baza Alianței „Moldova Noastră”. |
| 39. | Mișcarea social-politică „Femeia Moldovei” | 30.04.1996 | Eugenia Toderășco, Ana Tcaci | În anul 1998- după reforma partidelor, formațiunea își încetează activitatea. |
| 40. | Partidul Acțiunii Socialiste | 14.06.1996 | - | În anul 1998- după reforma partidelor, formațiunea își încetează activitatea. |
| 41. | Partidul Asistenței Sociale a Pensionarilor și Șomerilor | 29.06.1996 | - | În anul 1998- după reforma partidelor, formațiunea își încetează activitatea. |
| 42. | Organizația Republicană pentru consolidarea tineretului din Moldova | 29.07.1996 | Anatol Alexei | În anul 1998- după reforma partidelor, formațiunea își încetează activitatea. |
| 43. | Organizația social-politică | 9.12.1996 | Vladimir Solonari, | În anul 1998- după reforma partidelor, formațiunea își încetează |

| | | | | |
|-----|---|------------|--|---|
| | „Mișcarea Unitatea Civică” | | Serghei Grădinari | activitatea. |
| 44. | Mișcarea social-politică „Pentru o Moldova Democratică și Prosperă” (Partidul Democrat din Moldova) | 3.03.1997 | Dumitru Diacov | Este la moment partid parlamentar pe data de 15.04.2000 s-a reorganizat în PDM. |
| 45. | Partidul Social-Democrat Unit din Moldova | 15.04.1997 | A. Țăranu, A. Cepoi, E. Sobor, Gh. Mazilu, V. Cechin | După alegerile parlamentare din 1998, formațiunea își încetează activitatea. |
| 46. | Partidul Unit al Muncii din Moldova | 18.04.1997 | Andrei Safonov | În anul 1998- după reforma partidelor, își încetează activitatea. |
| 47. | Partidul Democrat Popular | 24.04.1997 | Seghei Scripnic, Vitalie Lavgorodnii | August 2003 e în proces de lichidare, majoritatea echipei trecând la Alianța „Moldova Noastră”. |
| 48. | Mișcarea profesioniștilor „Speranța-Nadejda” | 30.04.1997 | Vladimir Florea | Înregistrat MJ. Începînd cu 2005, formațiunea ignoră scrutinele electorale. |
| 49. | Uniunea Comuniștilor din Moldova | 28.05.1997 | F. Hristev | În anul 1998- după reforma partidelor, formațiunea își încetează activitatea. |
| 50. | Mișcarea social-politică „Forța Nouă” | 28.05.1997 | Eduard Daniliuc, Valeriu Pleșca | Înregistrat MJ. |
| 51. | Mișcarea social-politică „Alianța Civică pentru Reforme” (Partidul Democrației Sociale”Furnica”, Alianța Social-Democrată din Moldova, Alianța „Moldova Noastră”) | 11.06.1997 | Nicolae Surdu, Segiu Edu, Victor Biuricov | AMN a fuzionat cu PLDM. |
| 52. | Uniunea Creștin-Democrată din Moldova | 30.06.1997 | Grigore Gurdîș | În anul 1998- după reforma partidelor, formațiunea își încetează activitatea. |
| 53. | Partidul Dreptății Social-Economice (Partidul Legii și Dreptății) | 25.07.1997 | Maricica Livîțchi | Înregistrat MJ. |
| 54. | Partidul Civic din Moldova | 31.07.1997 | Vladimir Solonari | În anul 1998- după reforma partidelor își încetează activitatea. |
| 55. | Partidul Socialiștilor din Republica Moldova (Partidul Socialiștilor „Patria-Rodina”) | 6.08.1997 | Eduard Smirnov, Veronica Abramciuc | Înregistrat MJ. |
| 56. | Noul Partid Național Moldovenesc | 13.05.1998 | Ion Țurcanu | Din 1999 și pînă în 2009 nu a mai participat la scrutine electorale. |
| 57. | Partidul cetățenilor social neprotejați din Republica Moldova | 21.08.1998 | Dumitru Crudu | În anul 1998- după reforma partidelor își încetează activitatea. |
| 58. | Partidul Republican din | 25.08.1998 | Valeriu Cebotari | În anul 1998- după reforma |

| | | | | |
|-----|--|----------------|--|--|
| | Moldova | | | partidelor își încetează activitatea. |
| 59. | Partidul Democrat Popular "Patria" | 26.10.1998 | Sergiu Omelencenco | Nu a participat nici la un scrutin electoral, și a dispărut, în anul 1998-după reforma partidelor. |
| 60. | Mișcarea social-politică republicană „Ravnopravie” | 27.10.1998 | Valerii Climenco | Înregistrat MJ. |
| 61. | Mișcarea social-politică „Plai Natal” (Partidul „Plai Natal”) | 21.06.1999 | Vladimir Babii, Victor Șelin, Igor Crapivca | Radiat din Registrul partidelor politice. |
| 62. | Partidul Republican din Moldova | 5.10.1999 | V. Hortolomei, I. Curtian | Înregistrat MJ. |
| 63. | Partidul Demnității Civice, după reînnoirea din 1998 a fost înregistrat sub nr.28 | 5.10.1999 | I. Lipciu | După schimbările politice din 2001, Partidul se autodizolvă. |
| 64. | Partidul Muncii (Uniunea Muncii „Patria-Rodina”) | 12.11.1999 | Gheorghe Sima | Înregistrat MJ. |
| 65. | Partidul Politic Uniunea Centristă din Moldova după reînnoirea din 1998 a fost înregistrat sub nr.30 | 17.05.2000 | Ion Morei, Mihai Petrache | Înregistrat MJ. |
| 66. | Mișcarea social-politică „Pentru Ordine și Dreptate” (Uniunea social-liberală „Forța Moldovei”) | 10.01.2001 | Veaceslav Untilă | După o serie de fuziuni în 2002, partidul aderă la Alianța „Moldova Noastră”. |
| 67. | Alianța Independenților | 18.10.2001 | Serafim Urecheanu | În urma fuziunii cu Alianța „Moldova Noastră”, AI încetează activitatea ca entitate aparte. |
| 68. | Partidul Social Liberal | 2001 | Oleg Serebrian | La data 10.02.2008 PSL fuzionează cu Partidul Democrat și dispare ca entitate aparte. |
| 69. | Partidul European | 21.11.2005 | Viorel Ghimpu | După alegerile locale din 2007, PE nu a mai participat la scrutine electorale. Este înregistrat MJ |
| 70. | Partidul Democrației Sociale din Moldova | Decembrie 2005 | Dumitru Braghiș, Iurie Bolboceanu, Ivan Banari | La 22.12.2007, PDSM fuzionează cu PSDM și unele organizații UCM. |
| 71. | Partidul Umanist din Moldova după reînnoirea din 1998 a fost înregistrat sub nr.34 | 14.02.2006 | Ion Mereuță | Înregistrat MJ. |
| 72. | Partidul Dezvoltării Spirituale din Moldova (Partidul Dezvoltării Spirituale „Moldova Unită”) | 28.02.2006 | Ana Tcaci | Înregistrat MJ. |
| 73. | Partidul Conservator | 12.07.2006 | Natalia Nirca | Înregistrat MJ. |

| | | | | |
|-----|---|-------------|---|-----------------|
| 74. | Partidul Național-Liberal | 2.02.2007 | Vitalia Pavlicenco, Anatol Țaranu, Mircea Rusu, Octavian Grama | Înregistrat MJ. |
| 75. | Mișcarea social-politică „Acțiunea Europeană” (Partidul Mișcarea „Acțiunea Europeană”) | 12.04.2007 | Anatol Petrencu | Înregistrat MJ. |
| 76. | Mișcarea social-politică „Pentru Neam și Țară” (din 2009 devine Partidul „Pentru Neam și Țară”) | 17.07.2007 | Tudor Deliu, Nicolae Uțica | Înregistrat MJ. |
| 77. | Partidul Liberal Democrat din Moldova | 25.01.2008 | Vladimir Filat, Alexandru Tănase, Mihai Godea | Înregistrat MJ. |
| 78. | Mișcarea Social-Politică a Romilor din Republica Moldova | 31.03.2010 | Ion Bucur | Înregistrat MJ. |
| 79. | Partidul „Patrioții Moldovei” | 30.06.2010 | Mihail Garbuz | Înregistrat MJ. |
| 80. | Partidul politic „Casa Noastră-Moldova” | 16.09.2010 | Oleg Onișenco | Înregistrat MJ. |
| 81. | Partidul politic „Mișcarea Populară Antimafia” | 18.04.2011 | Sergiu Mocanu | Înregistrat MJ. |
| 82. | Partidul Politic Partidul Popular din Moldova | 18.04.2011 | Ian Lisnevschi | Înregistrat MJ. |
| 83. | Partidul Politic "Democrația Acasă" | 2.09.2011 | Vasile Costiuc | Înregistrat MJ. |
| 84. | Partidul Regiunilor din Moldova | 18.10.2011 | Mihail Formuzal | Înregistrat MJ. |
| 85. | Partidul Popular Socialist din Moldova | 16.01.2012 | Victor Stepaniuc, Victoria Novic, Grigorii Cușnir, Igor Cucer, Nicolae Bondarciuc | Înregistrat MJ. |
| 86. | Partidul Acțiunea Democratică | 16.01. 2012 | Mihai Godea | Înregistrat MJ. |

CURRICULUM VITAE

Date personale: Ciobanu Ion

Născut: 21.12.1980, or. Sîngerei Republica Moldova

Cetățenia: Republica Moldova

Studii superioare: doctor în drept

Activitatea de bază: lector superior universitar la Catedra de științe socioumane a Universității de Stat „Alec Russo” din Bălți



Stagii:

Universitatea din Oradea, România, programul SOROS „Preluarea experienței universităților românești în predarea cursurilor de integrare europeană”, 30 mai-5 iunie 2011, studii europene, drept internațional;

Universitatea „A.I. Cuza”, Iași, România, facultatea de drept. programul SOROS „Preluarea experienței universităților românești în predarea cursurilor de integrare europeană”, 10-16 mai 2010;

Universitatea „Petru Maior”, Tîrgu-Mureș, România, programul AUF, septembrie-octombrie 2010, drept;

Universitatea Alexandru Ioan Cuza, Iași, România, programul AUF, octombrie-decembrie 2009, drept electoral;

Activitatea profesională (instituție/organe, funcție, perioada de activitate):

Consiliul Electoral de Circumscripție Nr. 2 Bălți, membru al consiliului pentru alegerile locale generale din 5 iunie 2011;

Consiliul Electoral de Circumscripție Nr. 2 Bălți, președinte al consiliului pentru alegerile parlamentare din 28 noiembrie 2010;

Consiliul Electoral de Circumscripție Nr. 2 Bălți, membru al consiliului pentru referendumul din 5 septembrie 2010;

Consiliul Electoral de Circumscripție Nr. 2 Bălți, președinte al consiliului pentru alegerile parlamentare 29 iulie 2009;

Consiliul Electoral de Circumscripție Nr. 2 Bălți, președinte al consiliului pentru alegerile parlamentare din 5 aprilie 2009;

Consiliul Electoral de Circumscripție Nr. 2 Bălți, secretar al consiliului pentru alegerile locale generale din 3 iunie 2007.

Autor a circa 20 de lucrări științifice și științifico-metodice publicate în reviste de specialitate.