

HOTĂRÎREA PLENULUI CURȚII SUPREME DE JUSTIȚIE A REPUBLICII MOLDOVA

**Cu privire la practica aplicării de către instanțele judecătorești a unor prevederi
ale legislației privind libertatea de întrunire și libertatea de asociere prin prisma
articolului 11 al Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor
Omului și a Libertăților Fundamentale**

nr.1 din 26.12.2011

Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, 2012, nr.2, pag.4

* * *

Modificată de:

[Hotărîrea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova nr.30 din 04.12.2017](#)

Prin prisma articolului 11 al Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, examinînd practica judiciară națională și jurisprudența Curții Europene pentru Drepturile Omului referitoare la libertatea de întrunire și libertatea de asociere, în scopul aplicării corecte și uniforme de către instanțele judecătorești a legislației privind libertatea de întrunire și libertatea de asociere, în temeiul art.2 lit.e), art.16 lit.c) din Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție nr.789-XIII din 26.03.1996, art.17 CPC, Plenul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova

EXPLICĂ:

1. La judecarea litigiilor legate de aplicarea legislației privind libertatea de întrunire și libertatea de asociere prin prisma articolului 11 al Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale din 04.11.1950 (Convenția Europeană), instanțele de judecată vor aplica prevederile art.11 al Convenției Europene, art.40, 41 ale Constituției Republicii Moldova, dispozițiile Legii privind întrunirile nr.26-XVI din 22.02.2008, Legii cu privire la asociațiile obștești nr.837-XIII din 17.05.1996, Legii privind partidele politice nr.294-XVI din 21.12.2007, Legii sindicatelor nr.1129-XIV din 07.07.2000. [Legii privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie nr.125-XVI din 11.05.2007](#), Legii contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10.02.2000, Legii cu privire la libertatea de exprimare nr.64 din 23.04.2010, prevederile altor acte legislative ce reglementează raporturi similare, precum și jurisprudența CEDO.

[Pct.1 modificat prin [Hotărîrea Plenului CSJ a RM nr.30 din 04.12.2017](#)]

2. Se atenționează că, conform art.6 alin.(7) din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001, la examinarea acestei categorii de litigii, în cazul în care între două acte legislative cu aceeași forță juridică apare un conflict de norme ce promovează soluții diferite asupra aceluiași obiect al reglementării, se vor aplica prevederile actului posterior.

În conformitate cu art.12 alin.(2) CPC, dacă, la judecarea pricinii civile, se constată că o lege sau un alt act normativ nu corespunde unei legi sau unui alt act normativ cu o putere juridică superioară, instanța aplică normele legii sau ale altui act normativ care are putere juridică superioară.

3. În sensul Legii privind întrunirile nr.26-XVI din 22.02.2008, prin întrunire se înțelege prezența temporară și intenționată a unui grup de persoane, aflate împreună cu scopul exprimării unor idei sau atitudini.

Articolul 3 al Legii menționate prevede că întrunirile pot fi: cu un număr redus de participanți, spontane și simultane.

Spontană - întrunire ale cărei inițiere și desfășurare reprezintă un răspuns direct și imediat la evenimentele din societate și care, din punctul de vedere al participanților la aceasta, nu poate fi animată, motiv pentru care procedura ordinară de notificare nu este posibilă.

Întrunirile sînt **simultane** atunci cînd acestea se desfășoară în același loc și în același timp.

4. Conform art.6 al Legii privind întrunirile, organizatori ai întrunirilor pot fi persoane fizice cu capacitate deplină de exercițiu, grupuri de persoane, precum și persoane juridice.

Avînd în vedere aceste reglementări legale, instanțele judecătorești vor ține cont că, conform art.20 Cod civil, capacitatea deplină de exercițiu începe la data cînd persoana fizică devine majoră, adică la împlinirea vârstei de 18 ani, iar minorii o dobîndesc prin căsătorie, precum și cei care au atins vârsta de 16 ani - în cazurile stipulate la alin.(3) al acestui articol.

Spre deosebire de persoanele fizice, persoanele juridice dobîndesc capacitatea de folosință și de exercițiu de la data înregistrării de stat, și respectiv, de la data constituirii (art.60-61 Cod civil, Legea nr.220-XVI din 19.10.2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali).

Minorii care au împlinit vârsta de 14 ani, precum și persoanele declarate incapabile, pot organiza întruniri doar împreună cu o persoană cu capacitate deplină de exercițiu.

5. Spre deosebire de cerințele instituite pentru organizatorii întrunirilor, art.7 al Legii privind întrunirile nu prevede limitări în privința participanților la întrunire.

6. În ceea ce privește prezența copiilor la întrunire, în hotărîrea din 14.02.2006 *în cauza PPCD contra Moldovei*, CEDO a subliniat că nu a fost stabilit de către instanțele judecătorești naționale că, copiii se aflau acolo din cauza acțiunilor sau a politicii întreprinse de reclamant. Deoarece adunările se desfășurau într-un loc public, oricine, inclusiv copiii, puteau să participe la ele. Mai mult, în opinia Curții, acest lucru constituia mai degrabă o chestiune de alegere personală a părinților de a decide dacă să permită copiilor lor să participe la acele adunări și ar părea contrar libertății de întrunire a părinților și a copiilor de a-i împiedica să participe la astfel de evenimente, care, trebuie de reamintit acest fapt, erau desfășurate pentru a protesta împotriva politicii Guvernului în domeniul educației. Prin urmare, Curtea nu a fost convinsă că acest motiv a fost relevant și suficient.

7. În sensul art.8 al Legii privind întrunirile nr.26-XVI din 22.02.2008. art.11 §2 din Convenția Europeană, sînt interzise întrunirile prin care se urmărește: îndemnarea la război de agresiune, la ură națională, rasială, etnică sau religioasă; incitarea la discriminare sau violență publică; subminarea securității naționale sau a integrității teritoriale a țării, săvîrșirea infracțiunilor, încălcarea ordinii publice sau organizarea tulburărilor în masă, încălcarea moralității publice, a drepturilor și a libertăților altor persoane ori punerea în pericol a vieții sau a sănătății acestora.

8. Instanțele judecătorești, la soluționarea litigiilor din domeniul vizat, vor aplica prevederile Legii privind întrunirile nr.26-XVI din 22.02.2008 în coroborare cu principiile definite prin art.4 din această lege, și anume:

a) proporționalitatea, conform căreia, la aplicarea oricărei restricții libertății întrunirilor, autoritățile publice trebuie să respecte echilibrul dintre necesitatea unei astfel de restricții într-o societate democratică și exercitarea dreptului la întrunire.

Instanțele judecătorești, avînd competența de a limita exercițiul dreptului la întrunire, în special, vor examina aspectul dacă limitarea dreptului individului la întrunire este strict necesară într-o societate democratică. Orice restricție impusă libertății întrunirilor trebuie să fie proporțională. Principiul proporționalității cuprinde în sine și certitudinea că se va da preferință măsurilor celor mai puțin restrictive pe care le urmăresc autoritățile. Totodată, principiul proporționalității presupune că autoritățile nu trebuie să impună restricții de rutină, care ar afecta fundamental caracterul evenimentului;

b) nediscriminarea, conform căreia dreptul la întrunire este garantat tuturor persoanelor, indiferent de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere, de origine socială sau de oricare alt criteriu.

La reglementarea libertății întrunirilor, autorităților le revine sarcina de a nu discrimina indivizii sau grupurile de indivizi după aceste criterii;

c) legalitatea, conform căreia drept temeiuri justificative pentru interzicerea întrunirii sau pentru limitarea în orice fel a libertății întrunirilor pot servi doar prevederile legale, fără ca autoritățile publice să poată pune în discuție oportunitatea unei întruniri.

Principiul legalității presupune examinarea de către autoritățile publice a declarațiilor prealabile de organizare a întrunirii, dar în nici un caz oportunitatea întrunirii și, după caz, evaluarea de către instanțele de judecată a scopului și modalității de manifestare a atitudinilor în raport cu legea;

d) prezumția în favoarea desfășurării întrunirilor, conform căreia, la examinarea declarației prealabile privind desfășurarea unei întruniri, orice dubiu va fi interpretat de către autoritățile publice în favoarea exercitării dreptului la întrunire.

Orice lucru care nu este în mod expres interzis prin lege se prezumă a fi permis și cei care doresc să se întrunească nu trebuie să obțină o permisiune pentru a realiza acest lucru.

9. Se atenționează că Legea privind întrunirile nr.26-XVI din 22.02.2008 nu reglementează desfășurarea întrunirilor în localurile publice, ci doar a întrunirilor ce au loc în afara clădirilor sau în afara altor spații închise accesului liber.

Prin clădire se înțelege o construcție legată solid de pământ a cărei strămutare este imposibilă fără cauzarea de prejudicii destinației ei.

Nu reprezintă clădire o construcție temporară, amenajată pentru anumite evenimente (corturi, scene deschise etc.).

Scările și balustradele care duc spre clădire pot fi considerate parte componentă a clădirii, însă interzicerea desfășurării întrunirilor pe acestea este inadmisibilă.

Instanțele de judecată, la soluționarea acestei categorii de litigii, vor lua în considerație faptul că dreptul de a desfășura întrunirile pe scările clădirilor nu este absolut, organizatorilor revenindu-le obligația de a nu bloca intrarea în clădiri și de a nu pune piedici desfășurării activității celor care își au locul de muncă în aceste clădiri, precum și de a-și exercita dreptul la întruniri cu bună-credință.

Prin urmare, desfășurarea întrunirii pe scările unei clădiri nu va fi considerată drept desfășurarea întrunirii în interiorul clădirii și nu va constata o încălcare decât în cazul în care aceste acțiuni vor zădărnici activitatea instituției.

În acest sens, în hotărîrea din 23.10.2008 *în cauza Kuznețov contra Federației Ruse*, CEDO a notat că orice întrunire într-un loc public creează inevitabil impedimente în viața obișnuită, inclusiv obstacole în circulația rutieră, de aceea este important ca autoritățile publice să manifeste o oarecare toleranță în privința manifestațiilor pașnice pentru ca libertatea întrunirilor, garantată prin art.11 al Convenției Europene, să nu-și piardă din importanță.

10. Se menționează că legea în vigoare nu indică la ce distanță de la clădire poate fi desfășurată întrunirea. Astfel, întrunirea poate avea loc după peretele exterior al clădirii, *cu excepția sediilor misiunilor diplomatice și a locuințelor agenților diplomatici, care, conform art.9 al Legii nr.1134-XII din 04.08.1992 cu privire la statutul misiunilor diplomatice ale statelor străine în RM, sînt inviolabile, a cazurilor prevăzute de art.13 alin.(3) din Legea nr.514-XIII din 06.07.1995 privind organizarea judecătorească*, care expres prevede că mitingurile, demonstrațiile și alte acțiuni desfășurate la o distanță mai mică de 25 metri de localul în care se desfășoară justiția, dacă se fac cu scopul de a exercita presiune asupra judecătorilor, se califică drept imixtiune în activitatea lor.

11. În cazuri speciale, administrația publică locală poate declara închise temporar accesului publicului anumite locuri care, în mod obișnuit, sînt deschise accesului nelimitat al tuturor persoanelor.

Decizia autorității publice locale referitoare la închiderea temporară a accesului publicului în anumite locuri poate fi emisă la cererea autorității interesate și numai în cazul în care au loc acțiuni oficiale sau unele lucrări de reparație. Această decizie trebuie să fie făcută publică, să fie legală, iar limitările aplicate desfășurării întrunirii trebuie să fie strict necesare și proporționale.

Fiind un act administrativ, decizia de a prohibi desfășurarea întrunirilor într-un anumit loc poate fi contestată în instanța de contencios administrativ în modul stabilit de Legea contenciosului administrativ.

12. Conform art.10 alin.(1) din Legea privind întrunirile nr.26-XVI din 22.02.2008, orice persoană care intenționează să desfășoare o întrunire notifică în scris, printr-o declarație prealabilă, autoritatea administrației publice locale din unitatea administrativ-teritorială respectivă cu cel puțin 5 zile înainte de data desfășurării întrunirii.

Notificarea semnifică comunicarea scrisă oficială adresată unei persoane, prin organul competent, în scopul de a informa că un fapt sau un act juridic a fost îndeplinit sau urmează să fie îndeplinit.

Legea nu prevede expres un formular al declarației prealabile, stipulând că, în declarația prealabilă, trebuie să se indice următoarele: numele sau (în cazul unei persoane juridice) denumirea organizatorului, datele de contact ale organizatorului, scopul întrunirii, locul, data, ora începerii și durata întrunirii, traseele întrunirii (după caz), forma de desfășurare a întrunirii, numărul aproximativ de participanți, serviciile solicitate din partea autorității administrației publice locale.

În cazul depunerii declarațiilor prealabile cu privire la organizarea unor întruniri în același loc și în același timp de către mai mulți solicitanți, organul abilitat al administrației publice locale va proceda în conformitate cu art.11 al Legii privind întrunirile nr.26-XVI din 22.02.2008, iar în caz de litigiu, instanța va verifica respectarea de către administrația publică locală a acestei proceduri.

13. Excepții de la procedura notificării sînt prevăzute la art.12 al Legii privind întrunirile, care stabilește că, în cazul întrunirilor spontane, nu este necesară notificarea scrisă. Organizatorii pot înștiința autoritatea administrației publice locale în alt mod posibil (apel telefonic, telefonogramă, e-mail etc.), fiind suficientă furnizarea informației cu privire la locul, data, ora, scopul și organizatorul întrunirii. În cazul întrunirii spontane, se mizează pe buna-credință a organizatorului (organizatorilor).

Nu este necesară notificarea în cazul întrunirilor cu un număr redus de participanți.

CEDO, în hotărârea din 24.02.2015, în cauza Promo Lex și alții contra Moldovei, a constatat că, potrivit Legii privind întrunirile, reclamanții nu erau obligați să notifice în scris, printr-o declarație prealabilă, despre întrunire, deoarece la întrunire nu au participat mai mult de 50 de persoane (în speță, la întrunire au participat 20 de persoane). În caz contrar, reclamanții ar fi fost trași la răspundere, în baza articolului 67 din [Codul contravențional](#).

[Pct.13 completat prin [Hotărîrea Plenului CSJ a RM nr.30 din 04.12.2017](#)]

14. În sensul art.12 alin.(4), art.14 alin.(4) din Legea privind întrunirile nr.26-XVI din 22.02.2008, autoritatea administrației publice locale poate iniția proceduri judiciare pentru a contesta condițiile de desfășurare a întrunirilor (solicitînd modificarea orei, a locului sau a formei de desfășurare a întrunirii, interzicerea întrunirii etc.).

15. Legea privind întrunirile nr.26-XVI din 22.02.2008 nu reglementează procedura de examinare a acțiunilor înaintate de organele administrației publice locale cu privire la desfășurarea întrunirilor și nu specifică care instanțe sînt competente să examineze aceste acțiuni.

16. Dat fiind că o astfel de procedură nu este expres stabilită prin lege, se explică instanțelor judecătorești că, din dispozițiile art.14 alin.(5) și (6) și art.15 din Legea privind întrunirile nr.26-XVI din 22.02.2008, rezultă că acțiunile autorității administrației publice locale cu privire la desfășurarea întrunirilor urmează a fi examinate în ordinea prevăzută de Legea contenciosului administrativ, ținînd cont de termenele restrînse de adoptare a hotărîrii și de contestare a acesteia, care sînt de cel mult 3 zile.

17. Autoritatea administrației publice locale va depune acțiunea cu privire la contestarea condițiilor de desfășurare a întrunirii spontane, interzicerea întrunirii sau modificarea orei, a locului și a formei de desfășurare a întrunirii cu respectarea competenței prevăzute de Codul de procedură civilă.

18. Contestația și acțiunea depuse de autoritatea administrației publice locale vor conține descrierea faptelor invocate ca încălcări.

Cererea în instanța de judecată privind limitarea dreptului la întrunire trebuie să fie confirmată prin probe convingătoare, relevante și suficiente, care să demonstreze că scopul și forma de desfășurare a întrunirii contravin legii.

19. Calitatea de pârît în aceste categorii de litigii se atribuie organizatorilor și solicitanților desfășurării întrunirilor.

Însă, deși calitatea de pârît o au solicitanții și organizatorii întrunirilor, prin derogare de la prevederile art.24 alin.(3) din Legea contenciosului administrativ, sarcina probațiunii contestației și a acțiunii este pusă pe seama autorităților administrației publice locale.

20. Se atenționează instanțele judecătorești că art.14 alin.(4) din Legea privind întrunirile nr.26-XVI din 22.02.2008 expres prevede că intentarea acțiunii nu suspendă dreptul de a desfășura întrunirea.

21. Soluțiile care pot fi adoptate de instanțele judecătorești sînt indicate în aliniatul (6) al art.14 din legea nominalizată, care prevede că instanța de judecată poate adopta una din următoarele hotărîri:

a) interzicerea întrunirii declarate ori modificarea orei, a locului sau a formei de desfășurare a întrunirii;

b) menținerea dreptului de a desfășura întrunirea.

22. În cazul în care se solicită interzicerea întrunirii sau modificarea orei, locului sau formei de desfășurare a întrunirii este necesară prezentarea, de către autoritatea publică locală, a unor probe pertinente și admisibile precum că, întrunirea urmărește unul sau mai multe din scopurile menționate la art.8 al Legii nr.26-XVI din 22.02.2008 sau că s-ar putea cauza consecințe grave pentru societate. Motivele invocate trebuie să fie relevante și suficiente.

Se va ține cont că interzicerea întrunirii ori modificarea orei, locului sau formei întrunirii nu va putea fi admisă doar pe motiv că “întrunirea este nedorită și neîntemeiată”, “că se întrunesc și alte grupuri”, “se referă la evenimente care deja s-au petrecut și instituția din apropierea sediului la care se solicită întrunirea nu este responsabilă de eveniment”.

23. La examinarea acțiunilor organelor administrației publice locale de această categorie, este necesar de avut în vedere că ingerința trebuie să fie prevăzută de lege, să fie proporțională scopului urmărit și necesară într-o societate democratică.

24. Societatea democratică acordă o importanță specială pluralismului, toleranței și viziunilor largi.

Referindu-ne la cele expuse și la caracteristicile unei “societăți democratice”, relevăm că, CEDO a acordat o importanță specială pluralismului, toleranței și viziunilor largi. În acest context, ea a menționat că, deși uneori interesele individuale trebuie subordonate celor ale unui grup, democrația nu înseamnă pur și simplu că opiniile majorității trebuie întotdeauna să prevaleze: trebuie să fie găsit un echilibru, care să asigure un tratament echitabil și adecvat al minorităților și să evite orice abuz de poziție dominantă (*Hyde Park și alții nr.5 și 6 contra Moldovei*, cererile nr.6991/08 și 15084/08, hotărîrea din 14.10.2010).

Or, în situațiile în care nu vor fi întrunite cumulativ aceste condiții, ingerința se va considera incompatibilă cu art.8 al Legii privind întrunirile nr.26-XVI din 22.02.2008, care stabilește temeiurile de interzicere a întrunirilor, precum și cu art.11 parag.2 din Convenția Europeană (hotărîrile CEDO din 31.03.2009 în cauzele *Hyde Park și alții contra Moldovei*).

CEDO, în hotărîrea din 20.04.2010 în cauza *Brega contra Moldovei*, a constatat că reținerea reclamantului a constituit “o ingerință a unei autorități publice” în dreptul la libera întrunire în sensul primului aliniat al art.11 din Convenția Europeană. Astfel de ingerințe ar duce la o încălcare a art.11 din Convenția Europeană, cu excepția cazului cînd acestea sînt “prevăzute de lege”, se potrivesc scopurilor inserate în dispozițiile aliniatului 2 al articolului nominalizat și “sînt necesare într-o societate democratică” pentru a atinge aceste scopuri.

Curtea a notat că protestul reclamantului s-a desfășurat în corespundere cu Legea privind întrunirile, protestul a rămas a fi pașnic și nicidecum nu tulbura ordinea publică. Nici filmarea

disensiunilor cu colaboratorii de poliție nu a fost contrară legii, deci ingerința în dreptul reclamantului de întrunire nu poate fi considerată una legală în sensul legii naționale.

Curtea a relevat că temeiurile de interdicere a întrunirilor trebuie să existe la momentul prezentării notificării, acestea neputând fi invocate ulterior emiterii refuzului.

25. Potrivit art.23 din Legea privind întrunirile nr.26-XVI din 22.02.2008, participanții răspund, după caz, civil, administrativ sau penal pentru acțiunile lor, în conformitate cu legea.

Organizatorul poate fi tras la răspundere contravențională pentru desfășurarea întrunirii fără depunerea declarației prealabile în modul stabilit de legea menționată sau pentru desfășurarea întrunirii contrar prevederilor declarației, în conformitate cu **art.67 din Codul contravențional (încălcarea legislației privind întrunirile).**

Organizatorul poartă răspundere pentru acțiunile participanților doar dacă în instanța de judecată se dovedește că participanții au acționat la chemarea sau instigarea organizatorului.

Dispersarea forțată a întrunirii (art.22 din Legea privind întrunirile nr.26-XVI din 22.02.2008) va avea loc cu respectarea Constituției RM și în strictă conformitate cu [Legea privind modul de aplicare a forței fizice, a mijloacelor speciale și a armelor de foc nr.218 din 19.10.2012](#), care reglementează condițiile și limitele aplicării forței, mijloacelor speciale și a armei de foc.

[Pct.25 modificat prin [Hotărîrea Plenului CSJ a RM nr.30 din 04.12.2017](#)]

26. Judecînd cauzele cu privire la răspunderea contravențională a organizatorilor întrunirilor în baza art.67 alin.(1), (3) și (5) din Codul contravențional, instanțele de judecată sînt obligate să verifice dacă ingerința este prevăzută de lege, este necesară într-o societate democratică și proporțională scopurilor urmărite.

CEDO, în hotărîrea din 23.10.2008 în cauza *Kuznețov Serghei contra Federației Ruse*, a subliniat că sancționarea contravențională a reclamantului pentru încălcarea termenului de depunere a cererii de întrunire și răspîndirea foilor volante în care se critica activitatea președintelui Judecătoriei regionale Sverdlovsk în timpul pichetării sediului acestei instanțe a constituit o ingerință nejustificată și o încălcare a art.11 din Convenția Europeană.

27. În hotărîrea din 07.04.2009 în cauza *Hyde Park și alții (nr.4) contra Moldovei*, CEDO a observat că, Consiliul municipal a respins cererea Hyde Park cu privire la desfășurarea protestelor planificate pentru 1 - 31 august 2006 pe motiv că, în opinia sa, o zi de protest era suficientă. Curtea a notat că un astfel de motiv pare să fie incompatibil cu cerințele Legii cu privire la organizarea și desfășurarea întrunirilor, care, în articolele 6 și 7, stabilește temeiurile pentru respingerea cererii de autorizare a unei întruniri de către Consiliul municipal. Pentru Curte, motivele aduse de către Consiliul municipal nu pot fi considerate relevante și suficiente, în sensul articolului 11 al Convenției Europene. Ea a observat că nu a existat vreo sugestie că organizatorii intenționau să tulbure ordinea publică sau să provoace o confruntare cu autoritățile. Prin urmare, Curtea a conchis că refuzul Consiliului municipal de a autoriza întrunirea nu a corespuns unei necesități sociale imperioase.

În cauza *PPCD contra Moldovei*, hotărîrea din 02.02.2010, CEDO a observat că, Consiliul municipal Chișinău a respins cererea reclamantului pe motiv că “deținea probe concludente privind faptul că, în timpul întrunirii, vor avea loc îndemnuri la acțiuni agresive, la ură națională și violență publică”.

Curtea nu a fost convinsă că motivele invocate *supra*, pe care autoritățile naționale și-au bazat refuzul de a autoriza PPCD-ului organizarea manifestațiilor, pot fi considerate pertinente și suficiente în sensul articolului 11 din Convenția Europeană. Curtea a constatat că lozincile partidului reclamant trebuie înțelese ca o expresie a nemulțumirii și protestului și nu a fost convinsă că ele ar putea fi considerate în mod rezonabil drept îndemnuri la violență, chiar dacă erau însoțite de arderea drapelurilor și a portretelor liderilor altor state.

De asemenea, Curtea a considerat că, deși teoretic exista riscul iscării conflictelor violente între protestatari și susținătorii altor partide, sarcina poliției era de a sta printre cele două grupuri și de a asigura ordinea publică.

28. Dreptul la asociere este garantat de art.41 din Constituția RM, art.11 din Convenția Europeană și de alte acte legislative ce reglementează acest gen de raporturi

Asocierea - semnifică unirea, gruparea cu cineva pentru atingerea unui scop comun; participarea, împreună cu alții, la o acțiune, la o inițiativă etc.

Libertatea de asociere reprezintă un drept general al tuturor persoanelor de a se alătura altor persoane, fără imixtiune din partea statului, în vederea atingerii unui anumit scop. Ea nu implică dreptul de a atinge scopul dorit. Ea implică un drept negativ - acela de a nu fi silit să intri într-o asociație, aspect care are relevanță în domeniul sindicatelor, sursă a unei bune părți din jurisprudența CEDO. Libertatea de asociere este un drept asociat, care necesită a fi tratat separat.

Libertatea de asociere însă nu garantează un drept social general de a te alătura altora; de exemplu, un deținut nu poate deduce de aici dreptul de a se asocia cu alți deținuți - atunci când ispășesc o pedeapsă de izolare.

În acest sens, Comisia Europeană pentru Drepturile Omului a adoptat punctul de vedere conform căruia sesizările erau incompatibile *ratione materiae*, deoarece art.11 al Convenției Europene se referă la libertatea de a constitui sau de a fi afiliat la grupuri sau organizații care urmăresc anumite scopuri.

29. Articolul 1 alin.(1) din Legea cu privire la asociațiile obștești nr.837-XIII din 17.05.1996 definește asociația obștească ca o organizație necomercială, independentă de autoritățile publice, constituită benevol de cel puțin două persoane fizice și/sau juridice (asociații obștești), asociate prin comunitate de interese în vederea realizării, în condițiile legii, a unor drepturi legitime.

Scopurile constituirii și activității, principiile de constituire și de activitate, restricțiile la constituirea și activitatea asociațiilor obștești sînt reglementate prin art.2, 3, 4 ale legii menționate.

30. Modul de constituire a asociațiilor obștești este reglementat de art.11 al Legii cu privire la asociațiile obștești nr.837-XIII din 17.05.1996, care stabilește și cine poate avea calitatea de fondator.

Potrivit art.12 al legii menționate pot fi membri ai asociațiilor obștești:

- persoane juridice;
- persoanele care au atins vârsta de 14 ani (asociații obștești de tineret),
- persoanele care au atins vârsta de 10 ani (asociații obștești de copii).

Statutele asociațiilor obștești republicane și internaționale (inclusiv ale filialelor și reprezentanțelor acestora) sînt înregistrate de către Ministerul Justiției, iar ale celor locale - de către organele administrației publice locale în a căror rază teritorială se constituie asociațiile. Totodată, legea prevede că asociația obștească este în drept să nu își înregistreze statutul.

Pentru a fi înregistrat, statutul asociației obștești trebuie să fie prezentat la organul de stat respectiv în termen de 1 lună de la data aprobării, cu anexarea obligatorie a documentelor indicate la art.17 alin.(5) din Legea cu privire la asociațiile obștești, care conține o listă exhaustivă, ce nu poate fi extinsă. Organul de stat este obligat, în termen de o lună, să înregistreze statutul, cu eliberarea certificatului de înregistrare de stat sau să refuze înregistrarea statutului.

Refuzul înregistrării statutului poate fi contestat în instanța de contencios administrativ competentă fără respectarea procedurii prealabile.

După înregistrarea statutului, asociația obștească obține calitatea de persoană juridică; asociația care nu și-a înregistrat statutul nu are capacitatea juridică a persoanei juridice.

Asociația obștească își încetează activitatea în cazurile prevăzute la art.34 al Legii cu privire la asociațiile obștești.

Dizolvarea asociațiilor obștești poate avea loc prin decizia congresului sau adunării generale a membrilor asociației, la expirarea termenului pentru care a fost constituită, sau prin hotărîrea instanței de judecată numai în strictă conformitate cu art.36 alin.(4) din legea menționată.

[Pct.30 modificat prin [Hotărîrea Plenului CSJ a RM nr.30 din 04.12.2017](#)]

31. Atunci cînd deciziile adoptate de autorități ce se referă la constituirea și dizolvarea unor asociații sînt considerate ca afectînd drepturile garantate de art.11 al Convenției Europene, presupunînd că asemenea măsuri sînt prescrise prin lege, autorităților le este lăsată o marjă considerabilă de apreciere în privința necesității de reglementare. Într-o cauză franceză, referitoare la refuzul de a înregistra asociația reclamantului, care promova maternitatea de substituție, ca fiind contrară Codului penal (incitare la abandonarea copilului), Comisia Europeană pentru Drepturile Omului a considerat că imixtiunea era justificată, avînd în vedere, în special, marja de apreciere care se aplică subiectului controversat al maternității de substituție și considerînd că reclamantul putea totuși să-și îndeplinească activitățile. O marjă similară a fost acordată atunci cînd o asociație portugheză, care sprijinea fosta Casă Regală de Braganza, a fost dizolvată, Comisia Europeană pentru Drepturile Omului considerînd că o asemenea decizie putea fi socotită ca fiind necesară apărării ordinii publice.

32. Conform art.1 alin.(1) din Legea privind partidele politice nr.294-XVI din 21.12.2007, partidele politice sînt 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.

Nu pot fi membri ai partidelor politice persoanele cărora, conform prevederilor legale, le este interzisă participarea la activități cu caracter politic (art.6 alin.(4) din legea menționată).

33. Modul de înregistrare și evidență a partidelor politice sînt reglementate prin dispozițiile art.8-11 din Legea privind partidele politice nr.294-XVI din 21.12.2007, iar dispozițiile art.21-23 reglementează procedurile de limitare, încetare a activității partidelor politice și de lichidare a partidelor politice.

34. Articolul 41 alin.(1) din Constituția RM și art.11 din Convenția Europeană se aplică la orice formă de asociere sau la grup.

Aceste norme sînt privite ca o garanție a bunei funcționări a democrației și partidele politice cad sub incidența art.11 din Convenția Europeană.

În hotărîrea din 30.01.1998 în cauza *Partidul Comunist Unit al Turciei și alții versus Turcia* și în hotărîrea din 25.05.1998 în cauza *Partidului Socialist și alții versus Turcia*, CEDO a considerat că dizolvarea partidelor nu a fost necesară într-o societate democratică, deoarece acestea au urmărit realizarea scopurilor sale politice prin mijloace exclusiv legale și, de asemenea, nu s-a dovedit intenția lor de a distruge ordinea pluralistă și democratică a statului ori de a incita la încălcarea drepturilor fundamentale prin promovarea discriminării rasiale.

Totodată, se menționează că doar încălcările foarte grave, precum și cele care pun în pericol pluralismul politic sau principiile democratice fundamentale ar putea justifica suspendarea activității unui partid (*PPCD contra Moldovei*, cererea nr.28793/02, hotărîrea din 14.02.2006).

35. Se va ține cont că o caracteristică esențială a democrației este posibilitatea rezolvării problemelor unei țări prin dialog, fără a recurge la violență. Democrația se întemeiază pe libertatea de exprimare și nu există nici o justificare pentru a impune restricții asupra unui grup politic numai pentru că acesta dorește să dezbată în public situația unei părți din populație și să ia parte la viața politică a națiunii pentru a găsi, respectînd regulile democratice, soluții apte să satisfacă problemele fiecăruia.

Prin urmare, avînd în vedere rolul autonom și sfera specifică de aplicare, art.11 din Convenția Europeană trebuie examinat în lumina art.10 al Convenției Europene. Or, libertatea de exprimare este unul dintre obiectivele libertății de întrunire și de asociere, mai ales atunci cînd în discuție sînt partidele politice, datorită rolului lor esențial în asigurarea pluralismului și a bunei funcționări a democrației.

Libertatea de asociere și de exprimare acordă partidelor politice, sub rezerva paragrafului 2 al art.10 din Convenția Europeană, dreptul de a aborda și de a expune nu numai informațiile și ideile, platformele și scopurile sale care sînt primite favorabil ori inofensiv, sau cu indiferență, ci și pe acelea care offensează, șochează sau deranjează.

36. În sensul art.1 al Legii sindicatelor nr.1129-XIV din 07.07.2000, prin noțiunea de sindicate se înțeleg - asociații din care fac parte, pe principii benevole, persoane fizice unite după interese comune, inclusiv ce țin de activitatea lor, și constituite în scopul apărării drepturilor și intereselor profesionale, economice, de muncă și sociale colective și individuale ale membrilor lor.

Potrivit art.6 al legii menționate este interzisă discriminarea după principiul apartenenței la sindicat.

[Pct.36 modificat prin [Hotărîrea Plenumului CSJ a RM nr.30 din 04.12.2017](#)]

37. Cazurile în care sindicatele sînt învestite cu dreptul de a organiza și de a desfășura întruniri sînt strict enumerate în art.22 al Legii sindicatelor nr.1129-XIV din 07.07.2000.

Astfel, în scopul apărării drepturilor membrilor de sindicat și drepturilor sindicatelor, protejării de samavolnicia patronilor, influențării asupra autorităților publice în vederea promovării unei politici social-economice ce ar corespunde intereselor lucrătorilor, organul sindical, de sine stătător sau la decizia membrilor sindicatului respectiv, organizează și desfășoară, în modul stabilit de lege, întruniri: mitinguri, demonstrații, manifestații, procesiuni, marșuri, pichetări, greve și alte acțiuni, folosindu-le drept formă de luptă pentru ameliorarea condițiilor de muncă, majorarea salariului, reducerea șomajului, întărirea solidarității lucrătorilor în lupta pentru drepturile și interesele lor profesionale, economice, de muncă și sociale.

Sindicatele pot desfășura acțiuni comune de solidaritate cu alte organizații, asociații, precum și cu centre sindicale din țară și cu centre similare de peste hotare.

În scopul apărării drepturilor și intereselor profesionale, economice, de muncă și sociale ale membrilor lor, sindicatele folosesc și alte forme de acțiuni care nu contravin legislației.

38. Membrii federației sindicatelor angajaților din serviciile publice sînt în drept să participe la greve, mitinguri și proteste.

Nu se admite sancționarea acestora pentru participarea la proteste, mitinguri, greve etc. (hotărîrea CEDO din 21.04.2009 în cauza *Energi Yapi-Yol Sen contra Turciei*).

39. Potrivit art.10 alin.(1) din [Legea sindicatelor nr.1129-XIV din 07.07.2000](#), calitatea de persoană juridică a organizației sindicale primare, centrului sindical ramural teritorial, centrului sindical interrarmural teritorial, centrului sindical național ramural și centrului sindical național interrarmural apare din momentul înregistrării acestora.

[Pct.39 în redacția [Hotărîrii Plenumului CSJ a RM nr.30 din 04.12.2017](#)]

40. Nu se admite refuzul înregistrării sindicatelor și dizolvarea sau lichidarea acestora pe motivul că în ramura sau serviciul respectiv nu este prevăzută de lege crearea acestora, ori nerecunoașterea lor oficială (hotărîrea CEDO din 21.11.2006 în cauza *Demir și Baykara contra Turciei*, hotărîrea CEDO din 21.02.2006 în cauza *Tiim Haber Sen și C.inar contra Turciei* și hotărîrea din 27.10.1975 *Sindicatul național al poliției belgiene contra Belgiei*).

41. Conform art.11 alin.(2) din Legea sindicatelor nr.1129-XIV din 07.07.2000, în cazul în care activitatea sindicatului vine în contradicție cu Constituția și cu această lege, ea poate fi suspendată pe un termen de pînă la 6 luni sau interzisă prin hotărîre a Curții Supreme de Justiție, la sesizarea ministrului justiției.

Avînd în vedere că dispozițiile Codului de procedură civilă nu învestește Curtea Supremă de Justiție cu competența de a examina pricini civile în primă instanță, litigiile referitoare la suspendarea sau interzicerea activității sindicatelor se vor examina în instanța judecătorească conform competenței prevăzute de Codul de procedură civilă.

Interzicerea activității sindicatului în baza hotărîrilor altor organe nu se admite.

[Pct.41 modificat prin [Hotărîrea Plenumului CSJ a RM nr.30 din 04.12.2017](#)]

42. Se menționează că toate raporturile legate de libertatea de conștiință și de religie, garantate de Constituția Republicii Moldova și de tratatele internaționale în domeniul drepturilor omului la care Republica Moldova este parte, precum și de statutul juridic al cultelor religioase și

al părților lor componente, sînt reglementate prin [Legea privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie nr.125-XVI din 11.05.2007](#).

Libertatea de asociere religioasă, apărarea dreptului de asociere religioasă, intoleranța confesională și protecția juridică sînt reglementate prin prisma art.6-9 ale legii menționate, iar articolul 15 reglementează raporturile dintre stat și cultele religioase.

[Pct.42 modificat prin [Hotărîrea Plenului CSJ a RM nr.30 din 04.12.2017](#)]

43. Conform art.16 alin.(1) din [Legea privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie nr.125-XVI din 11. 05.2007](#), cultele religioase se constituie pe principii benevole de către persoane fizice aflate sub jurisdicția Republicii Moldova, cu capacitate deplină de exercițiu, în scopul profesării în comun a credinței.

Potrivit art.17 alin.(1) din legea menționată, cultele religioase și părțile lor componente sînt persoane juridice în condițiile acestei legi.

Se atrage atenția instanțelor judecătorești asupra faptului că dispozițiile referitoare la statutul cultelor religioase și al părților lor componente, modificările și completările la statutul cultului religios sau al părții lui componente la modul de înregistrare a cultelor religioase, la înregistrarea părților componente ale cultelor religioase, la certificatul de înregistrare, registrul cultelor religioase și al părților lor componente, la denumirea cultelor religioase și a părților lor componente se conțin în art.18-23 ale legii indicate mai sus, iar suspendarea și încetarea activității cultelor religioase și a părților lor componente sînt reglementate prin art.24-25 ale legii menționate.

[Pct.43 modificat prin [Hotărîrea Plenului CSJ a RM nr.30 din 04.12.2017](#)]

44. Referitor la cultele religioase și părțile lor componente urmează de menționat că, reglementările art.11 al Convenției Europene se complinesc cu prevederile art.9 al Convenției, în care se stipulează libertatea de gândire, de conștiință și de religie.

În hotărîrea din 16.05.2009 în cauza *Masaev contra Moldovei*, CEDO a constatat că reclamantul și un grup de persoane de aceeași confesiune religioasă se rugau într-o casă închiriată de o organizație non-guvernamentală. Ei au fost dispersați de poliție și, totodată, acuzați de săvîrșirea unei contravenții, și anume practicarea unui cult nerecunoscut de stat. Ulterior, reclamantul a fost amendat prin hotărîrea Judecătoriei Centru, mun.Chișinău.

Curtea a menționat că, în timp ce libertatea de religie este, în primul rînd, o chestiune de credință interioară, aceasta, de asemenea, implică, inter alia, libertatea de a-și “manifesta religia”. Potrivit art.9 al Convenției, libertatea de a-și manifesta religia nu se limitează doar la manifestarea ei în colectiv, “în public” sau în cercul persoanelor care împărtășesc aceeași credință, dar acoperă și manifestarea ei “în mod individual” sau “în particular”.

Curtea nu a contestat competența statului de a introduce cerința privind înregistrarea cultelor religioase într-un mod compatibil cu art.9 și 11 ale Convenției Europene. Totuși, aceasta nu înseamnă că sancționarea unor membri individuali ai cultelor religioase neînregistrate pentru rugăciune sau manifestarea în alt mod a convingerilor lor religioase, care nu sînt înregistrate formal de către stat este compatibilă cu art.11 din Convenția Europeană, căci, în consecință, aceasta ar rezulta în recunoașterea faptului că statul poate să dicteze unei persoane ce să creadă. Curtea nu a fost de acord cu o astfel de abordare și a considerat că limitarea dreptului la libertatea de religie prevăzută de art.200 alin.3 din Codul cu privire la contravențiile administrative constituie o ingerință care nu corespunde unei nevoi sociale imperioase și, prin urmare, nu este necesară într-o societate democratică.

45. CEDO, în hotărîrea din 13.12.2001 în cauza *Mitropolia Basarabiei și alții contra Moldovei*, a menționat că articolul 11 din Convenția Europeană combinat cu art.9 al Convenției protejează viața asociativă de oricare ingerință nejustificată a statului, deoarece comunitățile religioase există tradițional sub forma unor structuri organizate.

Dreptul credincioșilor la libertatea de religie cuprinde dreptul de a manifesta religia în colectiv și presupune ca aceștia să se poată asocia liber, fără intervenția arbitrară a statului.

CEDO a considerat că refuzul de a recunoaște biserica reclamantă are astfel de consecințe asupra libertății de religie a reclamanților, care nu pot fi considerate proporționale scopului legitim urmărit și, prin urmare, necesare într-o societate democratică, dat fiind că unul din mijloacele de exercitare a dreptului de manifestare a religiei persoanei, în special pentru comunitățile religioase, în dimensiunea sa colectivă, îl reprezintă posibilitatea de a asigura protecția juridică a comunității, a membrilor și a bunurilor sale, care, în lipsa înregistrării, efectiv este imposibilă.

46. Se explică faptul că, cu derogare de la prevederile art.41 alin.(1) din Constituția RM, ale art.11 al Convenției Europene, unor categorii de persoane, prin lege, le este interzis să facă parte din partide și din alte organizații social-politice sau să desfășoare activități cu caracter politic.

Spre exemplu: Potrivit art.8 alin.(32) lit.b) din [Legea cu privire la statutul judecătorului nr.544-VIII din 20.07.1995](#), judecătorului îi este interzis să fie membru al unui partid politic sau să desfășoare orice activitate cu caracter politic, inclusiv pe perioada detașării din funcție; prevederile art.15 alin.(2) lit.a) din [Legea cu privire la procuratură nr.3 din 25.02.2016](#) interzic procurorului să facă parte din partide sau din formațiuni politice, să desfășoare ori să participe la activități cu caracter politic, să exprime sau să-și manifeste, în orice mod, convingerile politice, în exercitarea atribuțiilor sale.

Se menționează în acest sens Legea privind Serviciul de Informații și Securitate al RM nr.753-XIV din 23.12.1999 - art.14 alin.(6); Legea privind statutul, ofițerului de informații și securitate nr.170-XVI din 19.07.2007 - art.7 alin.(1) lit.g); Legea serviciului în organele vamale nr.1150-XIV din 20.07.2000 - art.6 alin.(2¹) lit.d).

[Pct.46 modificat prin [Hotărîrea Plenului CSJ a RM nr.30 din 04.12.2017](#)]

47. În cazul soluționării litigiilor legate de activitatea unor partide sau a unor organizații social-politice se va lua în considerație că libertatea de asociere și libertatea dezbaterii politice nu sînt absolute și trebuie acceptat faptul că, atunci cînd o asociație, prin intermediul activității sale sau prin intențiile pe care ea, în mod expres sau implicit, le-a declarat în programul său, pune în pericol instituțiile de stat sau drepturile și libertățile altora, art.11 al Convenției Europene nu privează statul de puterea de a proteja acele instituții și persoane.

**PREȘEDINTELE CURȚII
SUPREME DE JUSTIȚIE**

Ion MURUIANU

**Chișinău, 26 decembrie 2011.
Nr.1.**