



Deputat în Parlamentul Republicii Moldova

Curtea Constituțională a Republicii Moldova,
mun. Chișinău, str. Al. Lăpușneanu, 28,

SESIZARE

privind controlul constituționalității unei prevederi
din Legea nr. 86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale

I. AUTORUL SESIZĂRII

Sergiu Litvinenco – deputat în Parlamentul Republicii Moldova, mun. Chișinău,
bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 105

II. OBIECTUL SESIZĂRII

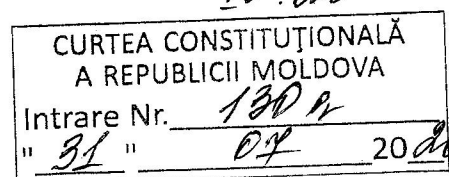
Prezenta sesizare are ca obiect exercitarea controlului constituționalității textului „presta servicii și/sau” din art.6 alin.(5) al Legii nr. 86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale. Prevederea legală respectivă este discriminatorie (art. 16 din Constituție), încalcă dreptul de proprietate (art. 127 alin.(2) din Constituție) și concurența liberă și loială (art. 9 alin.(3) și art. 126 alin.(1) din Constituție). De asemenea, norma contestată este contrară și art.54 alin.(1) din Constituție.

III. CADRUL NORMATIV PERTINENT

Prevederile relevante ale Constituției Republicii Moldova sunt următoarele:

Articolul 4

Drepturile și libertățile omului



„(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.”

Articolul 7

Constituția, Lege Supremă

„Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.”

Articolul 9

Principiile fundamentale privind proprietatea

„(1) Proprietatea este publică și privată. Ea se constituie din bunuri materiale și intelectuale.

(2) Proprietatea nu poate fi folosită în detrimentul drepturilor, libertăților și demnității omului.

(3) Piața, libera inițiativă economică, concurența loială sînt factorii de bază ai economiei.”

Articolul 16

Egalitatea

„(1) Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.”

Articolul 54

Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

Articolul 76

Intrarea în vigoare a legii

„Legea se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei. Nepublicarea legii atrage inexistența acesteia.”

Articolul 126

Economia

„(1) Economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă.

[...]”

Articolul 127

Proprietatea

„(1) Statul ocrotește proprietatea.

(2) Statul garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății.

[...]"

IV. EXPUNEREA ÎNCĂLCĂRILOR CONSTITUȚIEI, PRECUM ȘI A ARGUMENTELOR ÎN SPRIJINUL ACESTOR AFIRMAȚII

A) Admisibilitatea

La 27 iulie 2020, Legea cu privire la organizațiile necomerciale a fost publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 193, art.369-370.

Potrivit Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în textul actului normativ. La momentul depunerii acestei sesizări, legea cu privire la organizațiile necomerciale încă nu a intrat în vigoare.

Totodată, faptul că legea nu a intrat în vigoare nu constituie o piedică în examinarea acestei sesizări. Articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție prevede că Curtea Constituțională exercită controlul constituționalității legilor. Aceasta însă nu specifică că legea trebuie să fi intrat în vigoare. Scopul acestei norme este de a oferi dreptul Curții Constituționale de a interveni după ce voința Parlamentului a fost exprimată. În cazul de față legea a fost adoptată și promulgată până la intrarea în vigoare, textul legii nu mai poate fi modificat. Prin urmare, Curtea Constituțională are un text de lege pe care îl poate analiza.

Curtea Constituțională deja a menționat că ea poate interveni după adoptarea legii, însă înainte de promulgarea ei. Curtea Constituțională a reținut anterior că sesizarea în vederea controlului constituționalității legii înainte de publicare nu are incidență directă asupra procedurilor de promulgare, astfel încât, în eventualitatea promulgării legii contestate până la pronunțarea hotărârii Curții Constituționale, controlul *a priori* al constituționalității legii își continuă procedura în cadrul controlului *a posteriori* [Hotărârea Curții Constituționale nr. 9 din 14 februarie 2014].

Pe de altă parte, aspectele de admisibilitate a sesizărilor nu trebuie interpretate cu un formalism excesiv. Legea oricum va intra în vigoare pe 27 august 2020, posibil chiar

înainte ca Curtea Constituțională să examineze sesizarea respectivă. Prezenta sesizare a fost depusă până la intrarea în vigoare a legii pentru a asigura efectul util al unei eventuale hotărâri a Curții Constituționale, având în vedere că prevederea contestată își va consuma o mare parte din efectele sale în perioada electorală din toamna anului 2020. Din aceste considerente, respingerea ca inadmisibilă a acestei sesizări pe motiv că a fost depusă până la intrarea în vigoare a legii ar reprezenta o interpretare prea restrictivă, bazată exclusiv pe formalism excesiv, ce ar fi contrar principiului protecției efective a drepturilor omului promovat de Curtea Constituțională.

B) Fondul cauzei

La 11 iunie 2020, Parlamentul Republicii Moldova a votat în lectura a II-a Legea cu privire la organizațiile necomerciale (proiectul de lege nr. 109). Legea a fost promulgată la 17 iulie 2020, a fost publicată în Monitorul Oficial pe 27 iulie și va intra în vigoare pe 27 august 2020. Aceasta stabilește principiile de constituire, înregistrare, desfășurare și încetare a activității organizațiilor necomerciale.

Articolul 6 alin. (5) din legea enunțată prevede:

„(5) În perioada campaniei electorale, organizația necomercială nu poate presta servicii și/sau susține material sau gratuit concurenții electorali și nu poate face agitație electorală”

Proiectul Legii cu privire la organizațiile necomerciale a fost elaborat de un grup de lucru care a activat la Ministerul Justiției în perioada 2016-2019. Versiunea finală a art. 6 alin. (5) diferă conceptual de versiunea proiectului de lege aprobată de Guvern, după cum urmează:

Versiunea art. 6 alin. (5) aprobată de Guvern	Versiunea art. 6 alin. (5) după a doua lectură
<i>(5) În perioada campaniei electorale, organizația necomercială nu poate susține material sau nu poate presta gratuit servicii concurenților electorali</i>	<i>(5) În perioada campaniei electorale, organizația necomercială nu poate presta servicii și/sau susține material sau gratuit concurenții electorali și nu</i>

sau nu poate face agitație electorală.

poate face agitație electorală [...]

Versiunea aprobată de Guvern a proiectului nu interzicea organizațiilor necomerciale prestarea serviciilor contra plată concurenților electorali pe perioada campaniei electorale. Ea interzicea susținerea materială a concurenților electorali și prestarea serviciilor gratuite pentru aceștia. Scopul acestei norme este de a preveni finanțarea voalată a campaniilor electorale prin intermediul organizațiilor necomerciale.

Prin formula aprobată de Parlament însă – completarea cu textul „presta servicii și/sau” la art.6 alin. (5) –, a fost instituită o interdicție absolută pentru organizațiile necomerciale să presteze contra cost orice servicii concurenților electorali în perioada campaniei electorale, chiar dacă costurile acestor servicii corespund prețurilor de piață sau sunt mai mari decât acestea. Asemenea interdicții nu există pentru organizațiile cu scop lucrativ.

Formula aprobată a apărut ad-hoc în cadrul ședinței Comisiei Juridice din 11 iunie 2020¹. Această propunere nu a fost justificată în vreun fel. Ulterior, modificarea a fost susținută în Plenul Parlamentului cu votul majorității deputaților² (stenograma ședinței din 11 iunie, pag. 114).

Introducerea textului „presta servicii și/sau” în versiunea finală a legii a modificat conceptual Legea cu privire la organizațiile necomerciale. Despre această eroare autorul sesizării a informat Plenul Parlamentului în cadrul ședinței din 11 iunie 2020³.

În timp ce interdicția privind imposibilitatea prestării serviciilor cu titlu gratuit și susținerii materiale a concurenților electorali este justificată pentru a asigura transparența campaniei electorale, o interdicție absolută pentru organizațiile necomerciale să presteze contra cost servicii concurenților electorali în perioada campaniei electorale nu poate fi justificată și este totodată neconstituțională.

Organizațiile necomerciale (care sunt persoane juridice cu scop nelucrativ) participă în circuitul economic în condiții de egalitate alături de organizațiile cu scop lucrativ. Legislația actuală permite exercitarea activității economice nemijlocit de către

¹ Raportul Comisiei CJ-06 nr. 156.

² Stenograma ședinței din 11 iunie, pag. 114.

³ *Idem*, pag.187.

organizația necomercială sau prin constituirea, în condițiile legii, a persoanelor juridice cu scop lucrativ (Codul civil, art. 301). Astfel, organizația necomercială poate desfășura orice gen de activitate neinterzis de lege, inclusiv activitatea economică, cu condiția că profitul din această activitate nu poate fi distribuit între fondatori.

În Republica Moldova există peste 11,000 de organizații necomerciale. Un număr important de agenții de presă și radiodifuzori sunt înregistrate ca organizații necomerciale. Acestea activează de mulți ani. Alegerea acestei forme de organizare juridică era dictată de lipsa șanselor mari de a obține venituri suficiente pe piață și de dorința de a accesa granturi. O parte însemnată din veniturile organizațiilor necomerciale este obținută în perioada campaniilor electorale prin plasarea contra cost și în condițiile legii a materialelor electorale.

Prestarea serviciilor contra cost de către organizațiile necomerciale constituie o activitate economică. În perioada și în campania electorală, aceasta se poate manifesta prin diverse modalități permise de lege, cum ar fi: încheierea contractelor de locațiune (organizația necomercială poate da în chirie o sală de conferințe unui concurent electoral în schimbul unei plăți); producerea și vânzarea materialelor de vizibilitate (organizația necomercială poate tipări contra cost programul electoral sau orice alt produs informațional al unui concurent electoral); prestarea serviciilor (organizația necomercială poate asigura plasarea publicității, inclusiv a celei electorale, pe canalele pe care le deține în schimbul unei plăți; transportare).

Activitatea organizațiilor necomerciale este protejată prin dreptul fundamental și universal al libertății de asociere, prevăzut printre altele, de articolul 20 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, articolul 22 din Pactul internațional pentru drepturile civile și politice (în continuare, „ICCPR”), art. 11 din Convenția Europeană pentru Protecția Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale (CEDO). Asociațiile sunt libere de orice intervenție externă pentru determinarea scopurilor și activităților lor și a sferei de aplicare a acestora. De asemenea, asociațiile au dreptul la proprietate și dreptul de a fi protejate de discriminare.

Drepturile de proprietate și asociere implică, printre altele, posibilitatea accesării fondurilor din orice surse legale, care se formează din surse publice sau private, locale

sau străine. Accesarea liberă a fondurilor este o precondiție pentru ca organizațiile necomerciale să-și poată exercita independent funcțiile [Comisia de la Veneția, Raport privind finanțarea asociațiilor, CDL-AD(2019)002, par. 136].

Dreptul de a fi protejat de discriminare implică, printre altele, obligația negativă a statului de a nu impune restricții discriminatorii organizațiilor în funcție de potențialele surse de finanțare [Consiliul pentru Drepturile Omului din cadrul ONU în rezoluția nr. 22/6 și 22/L.13 (2013) par. 9]. Nu orice diferență de tratament nu încalcă automat interdicția discriminării. Trebuie stabilit dacă persoanele aflate în situații similare sau comparabile beneficiază de tratament preferențial și dacă această diferență de tratament are o justificare obiectivă [CtEDO, cauza Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani v. Italy (no. 2), application no. 26740/02, para. 44].

Comisia de la Veneția a constatat că un tratament inegal între sectorul necomercial și alte persoane juridice / entități non-statale, de exemplu, sectorul de afaceri, poate ridica probleme atunci când statul nu furnizează o justificare specifică pentru aceasta și demonstrează că există motive legitime pentru a impune, de exemplu, obligații suplimentare de raportare numai asociațiilor [Comisia de la Veneția, Raport privind finanțarea asociațiilor, CDL-AD(2019)002, par. 125].

În opinia mea, interdicția absolută pentru organizațiile necomerciale să presteze contra cost servicii concurenților electorali în perioada campaniei electorale contravine dispozițiilor Constituției Republicii Moldova (art. 9, 16, 54, 126, 127.). Legiuitorul nu a justificat convingător necesitatea instituirii unei asemenea interdicții. Nici nota informativă la proiect, nici în cadrul dezbaterilor judiciare, legiuitorul nu a explicat scopul urmărit prin includerea unei asemenea restricții. Reiteriez aici că interdicția de a susține gratuit concurenții electorali sau de a face agitație electorală sunt prevăzute în alte prevederi ale art. 6. Mai mult, interdicția este discriminatorie, or restricții similare nu există în cazul entităților cu scop lucrativ.

Aplicarea prevederii în practică va plasa în condiții de inegalitate și inechitate persoanele juridice cu scop nelucrativ, în speță – organizațiile necomerciale (asociații obștești, fundații, instituții private), față de persoanele juridice cu scop lucrativ –

organizațiile comerciale (societăți cu răspundere limitată, societăți pe acțiuni, cooperative de producție, etc.), cărora nu li se aplică o interdicție similară.

Această prevedere poate afecta covârșitor în special instituțiile de presă independente (ziare naționale și locale, televiziuni, publicații periodice, alte mijloace de informare în masă) înregistrate ca formă juridică în calitate de organizații necomerciale. În perioada și în campania electorală, o parte substanțială din veniturile acestor entități sunt obținute din plasarea în condiții de piață a publicității electorale pentru concurenții electorali.

Prin urmare, textul „presta servicii și/sau” din art. 6 alin.(5) este neconstituțional, întrucât instituie o condiție discriminatorie pentru activitatea organizațiilor necomerciale și este contrară dreptului de proprietate și concurenței libere.

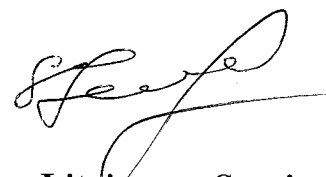
O asemenea interdicție este pentru prima dată introdusă în anul 2020. Din anul 1994 până în anul 2020 asemenea restricții nu au existat. Interdicția este contrară și art. 54 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova.

V. CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

Pentru motivele arătate și în temeiul art. 135 alin. (1) din Constituție, a art. 4 al Legii cu privire la Curtea Constituțională și Codului jurisdicției constituționale, solicit:

- 1) **Declararea sesizării ca fiind admisibilă.**
- 2) **Declararea neconstituționalității textului „presta servicii și/sau” din art. 6 alin. (5) al Legii nr. 86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale.**

Având în vedere că prevederea legală contestată își va consuma o mare parte din efectele subsecvente în campania electorală din toamna anului 2020, rugăm Înalta Curte să examineze prezenta sesizare în regim de urgență și să adopte o hotărâre până la finele lunii septembrie 2020.



Litvinenco Sergiu

deputat în Parlamentul Republicii Moldova