

BIANCA SELEJAN-GUȚAN

# DREPT CONSTITUȚIONAL ȘI INSTITUȚII POLITICE

VOLUMUL 2

ediția a 4-a, revăzută și adăugită

*Editura*  
**Stamangiu**  
2021

## CAPITOLUL 3. PARTIDELE POLITICE

### §1. Apariția partidelor politice. Noțiunea de partid politic

60. Apariția partidelor politice în sensul actual al termenului s-a produs relativ târziu în istoria constituțională modernă – la sfârșitul secolului al XVIII-lea și începutul secolului al XIX-lea, în forma lor incipientă (SUA, Marea Britanie, Suedia). Primele partide stabile apar în Marea Britanie (Partidul conservator, 1832) și în SUA (Partidul democrat, 1828). De la momentul apariției lor, rolul partidelor politice a suferit o evoluție spectaculoasă, în special după cel de-al Doilea Război Mondial, ajungându-se ca astăzi partidele să fie considerate ca jucând „un rol esențial într-o democrație reală” (Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept) sau ca având „un rol primordial pentru funcționarea unui regim democratic” (Curtea Europeană a Drepturilor Omului, cauza *Refah Partisi c. Turciei*, 2003).

Noțiunea de partid politic este o noțiune complexă, cu implicații interdisciplinare: sociologice, politologice, juridice. Aceasta, datorită profundelor implicații sociale ale partidelor politice.

61. De-a lungul evoluției lor istorice, au fost elaborate și diverse definiții ale noțiunii de partid politic. Într-o definiție sociologică încă actuală, partidul politic este o asociație liberă de cetățeni, uniți în mod 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 (Dimitrie Gusti). În științele politice, partidul politic a fost definit ca „organizație al cărei obiectiv este de a cuceri și exercita puterea în societate” sau „organizație formată din persoane care împărtășesc aceeași concepție ideologică, subscriu la un set comun de valori și acționează pentru cucerirea puterii, pentru aplicarea programului propriu prin politici interne și externe”.

Doctrina recentă a dreptului constituțional oferă definiții adaptate contextului politic și constituțional actual. Pierre Avril și Jean Gicquel definesc partidele politice ca fiind „asociații ale cetățenilor care concu-

rează la exprimarea sufragiilor, propunând programe și prezentând candidați la alegeri”. Într-o altă opinie, partidele sunt

„organizații permanente ce urmăresc să formuleze, să cumuleze și să reprezinte concepția aderenților și simpatizanților lor despre interesul general și să acționeze în așa fel încât această concepție să influențeze deciziile statale” (Grewé, Ruiz-Fabri, 1995, p. 232).

În doctrina britanică, David Robertson definește partidul politic ca fiind

„un grup organizat de persoane care împărtășesc preferințe politice comune și o poziție generală ideologică”.

În fine, Constituția Elveției statuează că partidele politice „contribuie la formarea opiniei și voinței populare” (art. 137).

Într-o definiție mai amplă, formulată de Joseph La Palombara, sunt incluse principalele elemente ale unui partid politic modern: 1) partidul exprimă o ideologie sau cel puțin este produsul unei culturi politice; 2) partidul este o organizație cu caracter mai mult sau mai puțin durabil ori permanent; 3) partidul urmărește, în mod normal, dar nu necesar, să cucerească și să exercite puterea sau să participe la exercitarea ei; 4) partidul caută să își asigure susținerea populară.

**62.** Pornind de la aceste definiții, vom observa că, din punct de vedere juridic, partidele politice sunt forme de asociere, rezultat al exercitării **libertății de asociere** a cetățenilor. Libertatea de asociere presupune dreptul indivizilor de a se asocia în vederea protecției unor interese comune, prin formarea unei entități colective. Partidele politice sunt și ele astfel de entități, care au însă un **statut** constituțional și legal special, diferit de celelalte forme de asociere: sindicatele, asociațiile, fundațiile. De asemenea, **scopul** asocierii în partide politice se delimitează de scopurile celorlalte asociații: scopurile partidelor politice sunt, pe de o parte, formarea și exprimarea opiniilor politice ale cetățenilor, manifestarea libertății politice a acestora, conturarea și consolidarea societății politice și, pe de altă parte, obținerea majorității sufragiilor cetățenilor pentru cucerirea și exercitarea puterii prin realizarea propriului program politic.

Aceste scopuri care definesc însăși existența partidelor politice determină, de altfel, și statutul lor constituțional, respectiv ansamblul principiilor și normelor care reglementează modul de formare, precum și drepturile și obligațiile partidelor politice într-un stat pluralist și democratic. Pentru a putea vorbi despre un adevărat regim politic democratic, partidele trebuie, la rândul lor, să-și asume anumite obligații, dintre care cea mai importantă este cea de **constituționalitate** a partidului, adică de conformitate a scopurilor și activităților sale cu ordinea constituțională a statului. În acest context, mai trebuie precizat că într-un regim democratic în care partidele întrunesc aceste trăsături putem vorbi despre un „stat al partidelor”, cum a fost denumit în doctrină, și nu despre un „stat partizan”, caracteristic regimurilor totalitare conduse de un partid unic.

Putem defini partidele politice, pornind de la aceste considerații, dar și de la prevederile constituționale, ca fiind acele **asociații libere ale cetățenilor al căror scop este definirea și exprimarea voinței politice a acestora, respectând ordinea constituțională democratică a statului și având vocația și capacitatea guvernării.**

## §2. Statutul juridic al partidelor politice

### 2.1. Constituționalizarea partidelor politice

63. Doctrina clasică a remarcat patru „atitudini ale dreptului față de partidele politice: ostilitatea, ignorarea, recunoașterea și încorporarea” (Heinrich Triepel). În regimurile politice democratice contemporane, relevante sunt ultimele două cazuri: recunoașterea partidelor politice și încorporarea lor în textele constituționale.

Statutul de **recunoaștere** a partidelor presupune acceptarea existenței lor în temeiul exercitării libertății de asociere, precum și conferirea unor drepturi și obligații specifice.

**Încorporarea** partidelor în ordinea constituțională a statului semnifică recunoașterea rolului acestora de „forțe ale societății” sau de „motoare ale societății politice”, prin consacrarea solemnă a existenței lor în textele constituționale. Acest fenomen este tot mai frecvent astăzi, mai ales în Europa, unde partidele politice apar consacrate în constituțiile

unor state ca: Italia (art. 49), Germania (art. 21), Franța (art. 4), Spania (art. 6), Elveția (art. 137), Portugalia [art. 10 alin. (2)]. În alte state, partidele nu sunt menționate în constituții, ci sunt supuse dreptului comun al asociațiilor (Danemarca, Finlanda, Irlanda ș.a.). Un caz special este cel al Marii Britanii, unde, deși partidele sunt recunoscute ca având un rol primordial în funcționarea sistemului constituțional, ele nu sunt tehnic încorporate în Constituție, din cauza caracterului nescris al acesteia. Cu toate acestea, în Marea Britanie, partidele sunt neîndoiește parte integrantă a ordinii constituționale.

64. Sub aspectul modului în care partidele sunt receptate de textele constituționale, întâlnim unele elemente comune. În Italia, art. 49 din Constituție stabilește că partidele contribuie, după metoda democratică, la determinarea politicii naționale; în Franța, art. 4 din Constituție prevede că partidele contribuie la exprimarea sufragiului; în Germania, art. 21 din legea fundamentală, consacrat partidelor, prevede că acestea contribuie la formarea voinței politice a poporului; în România, art. 8 din Constituție conferă partidelor rolul de a contribui la definirea și exprimarea voinței politice a cetățenilor.

## 2.2. Funcțiile partidelor politice

65. Doctrina clasică și cea recentă ale dreptului constituțional au identificat următoarele funcții principale ale partidelor politice, funcții ce se subsumează scopurilor menționate ale partidelor (Vesmaș, 2003; Ioan Muraru & Simina Tănăsescu, 2006, p. 25):

a) *funcția de reprezentare*, în exercitarea căreia partidele apar ca instrumente de manifestare a libertății politice a cetățenilor. În cadrul acestei funcții, partidele se valorizează ca elemente fundamentale ale democrației reprezentative contemporane;

b) *funcția de mediere*, în cadrul căreia partidele apar ca factori de formare și exprimare a voinței politice a cetățenilor. Această funcție este strâns legată de funcția de reprezentare, fiind esențială pentru crearea și educarea unei societăți politice eficiente;

c) *funcția electorală*: partidele sunt principalii actori ai competiției pentru cucerirea puterii politice. În cadrul acestei funcții, partidele formulează programe, ideologii, propun candidați în competiția electorală, cu

scopul de a obține un număr cât mai mare de voturi ale cetățenilor. În cadrul acestei funcții, partidele au fost considerate ca adevărate „laboratoare de idei care alimentează dezbaterile politice” (Chagnollaud, 2007, p. 206);

d) *funcția guvernamentală*, în cadrul căreia partidele își afirmă vocația guvernării și își asumă realizarea în concret a raporturilor de guvernare și direcționarea politicii interne și externe a statului.

### **2.3. Partidele politice și libertatea de asociere. Limitări ale dreptului de asociere în partide politice**

66. Statutul partidelor politice în democrațiile contemporane se caracterizează prin două mari trăsături: libertatea și egalitatea.

**Libertatea** se manifestă atât în formarea, cât și în activitatea partidelor politice, în limitele stabilite de ordinea constituțională democratică.

**Egalitatea** partidelor semnifică mai mult egalitatea șanselor acestora în competiția pentru putere, bineînțeles subsumată reglementărilor referitoare la sistemul electoral.

Partidele politice sunt unele dintre cele mai importante forme de exercitare a **libertății de asociere** într-un stat democratic. De aceea, limitările dreptului de asociere în partide politice trebuie să se circumscrie unor scopuri legitime stabilite de lege și să nu contravină unui regim politic democratic. În statele europene, există o serie de modalități consacrate, de regulă, de constituție sau de lege, prin care partidele politice pot fi controlate, limitate sau chiar desființate.

Astfel, unele legislații prevăd obligația **înregistrării** partidelor politice care fie este doar o formalitate (ca în Austria, Spania, Norvegia), fie constituie o modalitate de verificare a îndeplinirii de către partide a unor condiții stabilite de lege (ca în Polonia, Rusia, Letonia, Cehia, România). În alte state, ca Germania, Grecia sau Elveția, o astfel de înregistrare nu este necesară.

Alte reglementări similare privesc:

a) **denumirea** sau **emblema** partidului (astfel de prevederi există în Lituania, Estonia, Portugalia, Slovenia; de exemplu, în Portugalia, denumirea unui partid nu poate face referire directă la o religie sau

- cult religios; în Slovenia, numele partidului nu poate include nume ale unor state străine sau persoane);
- b) numărul membrilor sau durata funcționării efective** (în Estonia, un partid trebuie să aibă cel puțin 1.000 de membri; în Ungaria, un partid poate fi dizolvat dacă nu a funcționat cel puțin 1 an, iar numărul membrilor a fost constant sub minimul legal);
- c) publicarea, sub sancțiunea amenzii, a resurselor financiare** ale partidului;
- d) formalitățile** necesare înregistrării (număr de semnături, adresa sediului, existența unor semne distinctive etc.).

67. O categorie mai importantă de restricții privind partidele sunt cele care fie împiedică formarea lor (măsuri cu caracter *preventiv*), fie duc la desființarea acestora (măsuri cu caracter *represiv*). De regulă, textele constituționale sau legale interzic formarea sau funcționarea partidelor ale căror scopuri contravin ordinii constituționale democratice. De asemenea, aceste reglementări prevăd sancțiunea dizolvării pentru partidele care, odată înființate, militează, direct sau indirect, pentru astfel de scopuri. Dizolvarea unui partid politic reprezintă cea mai gravă măsură de limitare a libertății de asociere în partide politice și de aceea trebuie circumscrisă unor condiții destul de stricte de legalitate și proporționalitate.

Dintre motivele care pot genera măsura interzicerii formării unor partide sau, după caz, luarea măsurii dizolvării, amintim:

- partidele care, prin scopurile sau comportamentul membrilor lor, pot aduce atingere ordinii constituționale democratice;
- partidele care militează împotriva independenței sau integrității teritoriale a statului;
- partidele care au scopuri imorale sau criminale;
- partidele ale căror scopuri pun în pericol drepturile și libertățile fundamentale;
- partidele extremiste – fasciste, rasiste sau chiar comuniste;
- partidele care îndeamnă la discriminare, ură sau violență.

Alte restricții ale partidelor politice pot avea la bază: cetățenia membrilor (de exemplu, în Letonia, cel puțin jumătate din numărul membrilor unui partid trebuie să fie cetățeni letoni); localizarea sediului; fondarea

partidului pe criterii religioase, etnice sau rasiale (de exemplu, în Bulgaria). De asemenea, unele constituții interzic crearea de asociații secrete, inclusiv partide politice (de exemplu, în Letonia și România).

68. Principiul libertății partidelor politice implică și neamestecul sau amestecul restrâns al statului în **structura și organizarea internă**. Cu toate acestea, doctrina a admis că funcția de mediere a partidelor nu ar putea fi îndeplinită dacă nu ar fi îndeplinite condiții minimale de democrație în interiorul acestora. În state ca Germania, Spania, Finlanda și Portugalia există prevederi constituționale potrivit cărora structura internă, statutul și funcționarea partidelor trebuie să fie conforme principiilor transparenței, organizării democratice și asigurării participării tuturor membrilor.

69. Compatibilitatea cu caracterul democratic al statului al acestor categorii de restrângeri derivă nu doar din modul lor de reglementare, ci și din modalitățile și frecvența aplicării lor. Astfel, în unele state, deși există, astfel de restricții sunt foarte rar sau deloc aplicate. În alte state, măsurile preventive sunt mai frecvente, cum ar fi refuzul înregistrării unui partid pentru neîndeplinirea unor criterii formale (Irlanda, Canada, Lituania). Măsurile represive apar mai rar și sunt aplicate, de regulă, ca *ultima ratio*: dizolvarea unor mișcări extremiste (Franța, Italia) sau a unor partide care militează împotriva integrității statului (Turcia).

În acest context, într-o serie de cauze împotriva Turciei, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a considerat că dizolvarea partidelor politice, chiar pentru motivele invocate privind amenințarea la adresa securității naționale, constituie o măsură prea gravă și disproporționată în raport cu scopul urmărit, într-o societate democratică. Cu toate acestea, în cauza *Refah Partisi (Partidul prosperității) ș.a. c. Turciei* (2003), Curtea Europeană a apreciat că partidul dizolvat nu corespundea niciuneia dintre condițiile unui partid democratic, printre obiectivele sale fiind instaurarea, chiar cu folosirea forței, a unui sistem multijuridic bazat pe religia fiecăruia și aplicarea legii islamice *Sharia*. Ca urmare, Curtea Europeană a decis că dizolvarea *Refah Partisi* a fost proporțională cu scopul legitim urmărit – protecția democrației – și nu a constituit o violare a art. 11 din Convenția europeană a drepturilor omului privind libertatea de asociere.

Un alt criteriu pentru aprecierea caracterului democratic al măsurilor restrictive este modalitatea de aplicare a acestora, inclusiv autoritatea



competență a lua aceste măsuri. Dacă în cazul măsurilor preventive aceste autorități pot fi judiciare sau executive, în cazul măsurilor sancționatorii autoritatea competentă este, de regulă, Curtea Constituțională sau Curtea Supremă de Justiție a statului respectiv, pentru a asigura obiectivitatea luării măsurii și pentru a garanta independența unor astfel de măsuri grave față de controlul autorităților executive.

### **§3. Partidele politice în ordinea constituțională a României**

#### **3.1. Scurt istoric**

70. Forme incipiente de grupări politice similare partidelor au apărut încă din perioada Regulamentelor Organice, în Principatele române Moldova și Țara Românească. În perioada revoluției din 1848, întâlnim denumirea de „partidă” aplicată grupărilor revoluționare (M. Kogălniceanu, *Dorințele partidei naționale în Moldova*, 1848), iar la 1857 se vorbea deja, în Comisia de supraveghere a alegerilor pentru divanurile ad-hoc, de existența a două „partide” – cel conservator și cel național [pentru un istoric detaliat al partidelor politice în România, a se vedea Vesmaș, 2003, pp. 171-175]. Partidele politice moderne au luat naștere, în România, abia după 1860, iar la 1866 curente și grupările politice erau deja bine definite și au continuat să se dezvolte în întreaga perioadă „democratică” a României moderne, adică până în anul 1938. La 1875 ia naștere oficial Partidul Liberal (ulterior denumit Partidul Național Liberal), iar la 1880, Partidul Conservator, deși ambele aveau deja o istorie de 10-15 ani. Ele au fost urmate de alte partide (Partidul Național Țărănesc, 1926; Partidul Social-Democrat, 1927). Anul 1938 a însemnat primul pas spre desființarea regimului bazat pe pluralismul politic: regele Carol al II-lea a suspendat funcționarea partidelor politice. Acestea au reapărut după 23 august 1944, însă doar pentru scurt timp. În 1947, România a intrat în „umbra” regimului totalitar, antidemocratic, al partidului unic (comunist).

După evenimentele din decembrie 1989, democratizarea României a însemnat o adevărată „explozie” a partidelor politice, firească în contextul reafirmării pluralismului politic. La fel de firească a fost și selecția care a urmat, puține din partidele înființate în climatul imediat post-revolu-

ționar rezistând în timp. A avut și are încă loc o maturizare treptată a vieții politice românești, iar legislația apărută pentru a pune în practică principiul pluralismului politic (Legea nr. 27/1996 și apoi Legea nr. 14/2003) a contribuit la această „decantare” a scenei politice. Maturizarea nu a operat însă, din păcate, și în privința mijloacelor de interacțiune a acestor partide și a reprezentanților lor. Așa cum remarca și profesorul Ioan Muraru,

„cele mai multe (partide, *n.n.*) imprimă vieții politice mai mult un aspect de război decât de competiție, exprimând, prin acțiunile lor, mai mult intoleranța dintre liderii lor decât dintre programe și platforme”.

### 3.2. Legislația privind partidele politice în România

**71. Pluralismul** este fundamentul democrației constituționale, aceasta neputând exista în lipsa unui pluralism autentic. Un sistem politic pluralist a fost definit ca acela care

„are mai multe centre de putere și autoritate, spre deosebire de acela în care statul este unicul care controlează acțiunile poporului” (Robertson, 1986).

În sens restrâns, **pluralismul politic** sau **pluripartidismul** semnifică existența mai multor partide, participante la o competiție corectă pentru putere, capabile să-și asume sarcina guvernării.

**72. Consacrarea constituțională a pluripartidismului** prin Constituția actuală a României a fost consecința firească a schimbărilor fundamentale survenite în ordinea constituțională după 22 decembrie 1989. Ea a reprezentat reacția societății civile și politice românești față de dictatura **partidului unic** și principiul **unicității puterii**, prezente în perioada 1947-1989 în cadrul unui sistem totalitar bazat pe încălcarea celor mai elementare drepturi cetățenești și pe monopolizarea puterii în cadrul statului de către partidul comunist, proclamat prin Constituția din 1965 „forță politică conducătoare a întregii societăți”.

Dezbaterile asupra proiectului de Constituție din cursul anului 1991 au confirmat această reacție. Iată câteva extrase din dezbaterile Adunării Constituante:

„problema pluralismului este o problemă esențială și definitorie pentru o societate liberală. Pentru a întări însă acest principiu, noi trebuie să-i corectăm de la început, pe baza unui text constituțional, primejdiile anarhice, și anume pulverizarea partidelor politice” (D. Lăzărescu);

„termenul «condiție» implică neîndoios concluzia că pluralismul este o dimensiune immanentă, garantată de legea fundamentală, a democrației românești” (I. Deleanu).

Opțiunea pentru consacrarea acestui principiu prin Constituție a echivalat în 1991 cu opțiunea definitivă a societății românești pentru democrație, pentru un sistem constituțional care să funcționeze în temeiul **suveranității poporului**, exercitată, potrivit art. 2 Constituție, prin organele reprezentative și prin referendum. De menționat, de asemenea, că art. 8 din Constituție nu a suferit modificări cu prilejul revizuirii din anul 2003. Mai mult decât atât, pluralismul politic, alături de demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane și dreptatea, au fost consacrate și garantate constituțional ca „valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989”, prin art. 1 alin. (3) din Constituție.

Pentru că partidele politice constituie forța motrică a oricărui sistem pluralist, alin. (2) al art. 8 din Constituție particularizează această accepțiune a conceptului de pluralism, dar accentuează și existența unor limite constituționale ale acestuia: subordonarea față de valori esențiale ale statului, cum ar fi **suveranitatea națională, integritatea teritorială, ordinea de drept și principiile democrației**.

73. Partidele politice sunt reglementate, în România, atât de Constituție [art. 8, art. 40, art. 146 lit. k)], cât și de o serie de legi organice: Legea nr. 14/2003 a partidelor politice, Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, unele prevederi din Legile electorale.