

Opinia nr. 1115/2022

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRATIE PRIN DREPT
(COMISIA DE LA VENEȚIA)

REPUBLICA MOLDOVA

OPINIE *AMICUS CURIAE*

PENTRU CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

REFERITOARE LA

DECLARAREA NECONSTITUȚIONALITĂȚII UNUI PARTID POLITIC

**aprobată de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 75-a reuniune (15
decembrie 2022)**

**și adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 133-a sesiune plenară (Veneția,
16-17 decembrie 2022)**

pe baza comentariilor formulate de:

**dl Ben VERMEULEN (membru, Țările de Jos),
dna Katharina PABEL (membru supleant, Austria),
dl Cesare PINELLI (membru supleant, Italia) și
dl Pieter VAN DIJK (expert, fost membru, Țările de Jos)**

I. Introducere

1. Printr-o scrisoare din 17 noiembrie 2022, dna Liuba Șova i-a solicitat Comisiei de la Veneția, în calitate sa de Președinte *ad interim* al Curții Constituționale a Republicii Moldova, o opinie *amicus curiae*. Solicitarea se referă la o sesizare pendinte la Curtea Constituțională, depusă la 11 noiembrie 2022 de Prim-ministrul Republicii Moldova, dna Natalia Gavrilița, care solicită verificarea constituționalității Partidului politic „ȘOR” pe baza articolului 41 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova.
2. Dl Ben Vermeulen, dna Katharina Pabel, dl Cesare Pinelli și dl Pieter van Dijk au fost raportori pentru această opinie *amicus curiae*.
3. Opinia *amicus curiae* a fost elaborată pe baza traducerii în limba engleză a Constituției și a legilor. S-ar putea ca traducerile să nu reflecte cu exactitate versiunea originală.
4. Opinia *amicus curiae* a fost elaborată pe baza comentariilor raportorilor. Aceasta a fost aprobată de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 75-a reuniune (Veneția, 15 decembrie 2022) și adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 133-a sesiune plenară (Veneția, 16-17 decembrie 2022).

II. Context

A. În general

5. La 11 noiembrie 2022, Guvernul Republicii Moldova a depus o sesizare la Curtea Constituțională a Republicii Moldova pentru verificarea constituționalității Partidului politic „ȘOR” pe baza articolului 41 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova, care prevede că „*Partidele și alte organizații social-politice care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept, a suveranității și independenței, a integrității teritoriale a Republicii Moldova sunt neconstituționale*”.
6. Potrivit Guvernului, verificarea constituționalității Partidului „ȘOR” este justificată de trei motive principale: 1) presupusa activitate infracțională a fondatorului partidului, a deputaților care reprezintă Partidul „ȘOR” și a membrilor acestuia, 2) neregulile repetate legate de finanțarea partidului politic, sancționate de Comisia Electorală Centrală și 3) epuizarea altor mecanisme legale pentru a corecta comportamentul „Partidului ȘOR”. În sesizarea sa, Guvernul susține că Parlamentul a primit 22 de cereri de ridicare a imunității parlamentare a unor deputați ai Partidului „ȘOR”. Dl Ilan Șor, fondatorul partidului, fuge în prezent de justiție, fiind condamnat în primă instanță la o pedeapsă cu închisoarea pentru înșelăciune, abuz de încredere și spălare de bani în proporții mari. Dna Marina Tauber, care este deputat din partea Partidului ȘOR, este urmărită penal pentru presupusa finanțare ilegală a partidului de

către un grup criminal organizat. În plus, Guvernul susține că autoritățile statului investighează mai multe persoane care au participat la finanțarea ilegală a partidului. În cele din urmă, Guvernul menționează că la 26 octombrie 2022, Biroul pentru Controlul Activelor Străine al Departamentului de Trezorerie al SUA l-a menționat pe Ilan Șor, liderul Partidului ȘOR, prin Ordinul executiv nr. 14024, ca fiind responsabil sau complice ori ca implicat sau persoană care a dorit să se implice direct sau indirect în alegerile unui guvern străin, pentru sau în numele ori pentru a-i aduce un beneficiu direct sau indirect Guvernului Federației Ruse.¹

7. În plus, Guvernul notează că, începând cu anul 2016, Comisia Electorală Centrală (CEC) a aplicat diverse măsuri împotriva Partidului ȘOR pentru încălcarea normelor legale referitoare la finanțarea campaniilor electorale. Între altele, CEC a impus diverse sancțiuni partidului și, fără a se limita la acestea, a dispus returnarea fondurilor primite prin finanțarea neautorizată a campaniilor, suspendarea finanțării publice a partidului și anularea înregistrării candidaților partidului. Potrivit Guvernului, contestațiile Partidului ȘOR împotriva CEC au fost respinse de instanțele de judecată prin hotărâri definitive.

8. În cele din urmă, Guvernul susține că autoritățile statului au epuizat toate mijloacele disponibile pentru a împiedica finanțarea ilegală a Partidului Șor și a campaniilor electorale ale acestuia, însă fără niciun rezultat. Potrivit Guvernului, pretinsa activitate infracțională a conducerii partidului, cooperarea Partidului ȘOR cu reprezentanții unei țări străine și finanțarea acestuia de către Federația Rusă subminează suveranitatea și independența Republicii Moldova.

9. Solicitarea unei opinii *amicus curiae* ridică două întrebări conexe: 1) *Care sunt standardele europene aplicabile în materie de declarare a neconstituționalității unui partid politic?* și 2) *Ce acțiuni ale unui partid politic ar afecta, prin natura lor, pluralismul politic, principiile statului de drept, suveranității, independenței și integrității teritoriale a statului și ar putea conduce la declararea neconstituționalității unui partid politic?*

10. Intenția acestei opinii *amicus curiae* pentru Curtea Constituțională nu este de a lua o poziție cu privire la problema constituționalității partidului politic în cauză, care face obiectul procedurilor constituționale pendinte, ci doar de a-i oferi Curții Constituționale materiale privind standardele europene aplicabile, pentru a facilita propria sa analiză pe baza Constituției Republicii Moldova. Curtea Constituțională este cea care are ultimul cuvânt la interpretarea Constituției în acest caz.

B. Dreptul național privind declararea neconstituționalității unui partid

11. Declararea neconstituționalității unui partid politic este reglementată de Constituția Republicii Moldova și de Legea privind partidele politice din 2007 (LPP).

¹ Răspuns la corupția și ingerința electorală în Moldova la <https://www.state.gov/response-to-corruption-and-election-interference-in-moldova/>.

În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. h) din Constituție, Curtea Constituțională hotărăște asupra chestiunilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid. Motivele declarării neconstituționalității unui partid sunt enumerate în articolul 41 din Constituție, care garantează libertatea partidelor și a altor organizații social-politice. Alineatul (4) prevede că *„Partidele și alte organizații social-politice care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept, a suveranității și independenței, a integrității teritoriale a Republicii Moldova sunt neconstituționale”*.

12. Legea privind partidele politice din 2007 (modificată ultima dată în aprilie 2022) prevede mai multe motive de limitare a activității partidelor politice.² Interzicerea partidelor politice este prevăzută la articolul 3 alin. (1) din Lege, care stabilește că *„(1) Sunt interzise partidele politice care, prin statutul, programul și/sau activitatea lor, militează împotriva suveranității, integrității teritoriale a țării, valorilor democratice și ordinii de drept a Republicii Moldova, utilizează, pentru realizarea scopurilor lor, mijloace ilegale sau violente, incompatibile cu principiile fundamentale ale democrației.”*

13. Procedurile care impun măsuri mai puțin restrictive privind activitatea partidelor politice sunt detaliate la articolele 21-23 din LPP. În conformitate cu articolul 21 alin. (1), activitatea partidului politic poate fi limitată dacă prin acțiunile acestuia se aduc prejudicii grave pluralismului politic sau principiilor democratice fundamentale. Legea prevede o procedură pe etape inițiată de Ministerul Justiției în vederea soluționării neregulilor din activitatea unui partid, care poate conduce la limitări temporare ale activității unui partid. Pe baza articolului 21 alin. (7), Ministerul Justiției poate solicita instanței competente să dizolve un partid politic dacă în decurs de un an începând cu data ultimei limitări a activității partidului, acesta comite încălcări similare. Încetarea activității partidelor politice și lichidarea lor este reglementată la articolele 21-23 din LPP.

14. Coroborate, aceste prevederi constituționale și legale relevante sugerează că o hotărâre a Curții Constituționale a Republicii Moldova prin care se declară un partid politic ca fiind neconstituțional deschide calea pentru încetarea activității unui partid politic, lichidarea și închiderea partidului. În conformitate cu articolele 21-23, odată ce Curtea Constituțională a declarat neconstituțional un partid politic, partidul respectiv se va confrunta ulterior cu măsuri de încetare a activității, dizolvare și lichidare.

III. Întrebarea 1 – Standardele internaționale privind declararea neconstituționalității unui partid

² Legea privind partidele politice nr. 294-XVI din 21.12.2007 (în vigoare din 29.02.2008), Monitorul Oficial nr. 42-44 articolul 119 din 29.02.2008. O traducere neoficială care include modificările recente din aprilie 2022 a fost oferită Comisiei de la Veneția de către Curtea Constituțională a Republicii Moldova în noiembrie 2022.

A. Dreptul internațional (*hard* și *soft*)

15. Înființarea, funcționarea, interzicerea și dizolvarea unui partid politic sunt, în general, acoperite de dreptul la libertatea de asociere și la libertatea de întrunire. În opinia Comisiei de la Veneția, aceste drepturi sunt fundamentale pentru buna funcționare a unei societăți democratice. În calitate de instrumente colective de exprimare politică, partidele politice trebuie să se poată bucura pe deplin de astfel de drepturi, care sunt protejate atât în dreptul internațional, cât și la nivel național.³

16. La nivel universal, drepturile fundamentale acordate partidelor politice și membrilor acestora se regăsesc în articolele 18-21 din Declarația Universală a Drepturilor Omului⁴ și în articolele 19 și 22 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (în continuare „PIDCP”)⁵. În plus, articolul 25 din PIDCP oferă persoanelor dreptul de a lua parte la conducerea treburilor publice, fie direct, fie prin intermediul unor reprezentanți liber aleși. Organele ONU pentru drepturile omului au elaborat, de asemenea, standarde și *soft law* pe care statele ar trebui să le aibă în vedere la reglementarea partidelor politice.⁶

17. La nivel european, articolele 10 și 11 din Convenția europeană a drepturilor omului (în continuare „CEDO”) protejează drepturile la libertatea de exprimare și de opinie și dreptul la libertatea de întrunire și, respectiv, libertatea de asociere.⁷ Dreptul la alegeri libere, în condiții care să asigure exprimarea liberă a opiniei poporului în alegerea legislativului, este, de asemenea, prevăzut la articolul 3 din Protocolul nr. 1 la CEDO.⁸

18. Referitor la problema finanțării partidelor politice, instrumentele relevante pe care Curtea Constituțională le-ar putea considera pertinente pentru a examina cazul de față sunt Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, articolul 7 alin. (3),⁹ Convenția penală a Consiliului Europei privind corupția, în special articolele 4, 13,

³ Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2010)024, Linii directoare comune privind reglementarea partidelor politice, para.1; Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2020)032, Linii directoare comune privind reglementarea partidelor politice, 2 a doua ediție, par.35-36.

⁴ Declarația Universală a Drepturilor Omului a Națiunilor Unite https://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr_booklet_en_web.pdf.

⁵ PIDCP

[https://digitallibrary.un.org/search?ln=en&as=0&p=subjectheading:\[International+Covenant+on+Civil+and+Politica+Rights+%281966%29\]](https://digitallibrary.un.org/search?ln=en&as=0&p=subjectheading:[International+Covenant+on+Civil+and+Politica+Rights+%281966%29]).

⁶ A se vedea paragraful 25 din Comentariul General 25 al Comitetului ONU pentru drepturile omului <https://digitallibrary.un.org/record/221930?ln=en> și „Cele mai bune practici care promovează și protejează drepturile la libertatea de întrunire pașnică și de asociere”, un Raport al Raportorului special privind drepturile la libertatea de întrunire pașnică și de asociere <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/srfreedom-of-assembly-and-association/annual-thematic-reports> și Raportul Biroului Înaltului Comisar al Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului, Promovarea, protecția și punerea în aplicare a dreptului de a participa la afacerile publice în contextul legislației existente în domeniul drepturilor omului: cele mai bune practici, experiențe, provocări și modalități de a le depăși <https://www.ohchr.org/en/documents/thematicreports/ahrc3026-promotion-protection-and-implementation-right-participate>.

⁷ Convenția europeană a drepturilor omului https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf.

⁸ Primul Protocol la Convenția europeană a drepturilor omului (articolul 3) <https://rm.coe.int/168006377c>

⁹ Convenția ONU împotriva corupției, adoptată de Adunarea Generală a ONU la 31 octombrie 2003. Republica Moldova a ratificat UNCAC la 1 octombrie 2007, <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>.

18¹⁰, precum și Documentul OSCE de la Copenhaga, articolele 5.4, 5.9, 7.5, 7.6, 9.1, 9.2, 9.3, 9.4.¹¹

19. Consiliul Europei a adoptat Recomandarea Rec(2003)4 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind normele comune împotriva corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.¹² La examinarea cauzei, Curtea Constituțională a Republicii Moldova ar putea, de asemenea, considera utilă Rezoluția 1308 (2002) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei (APCE) privind „Restricțiile impuse partidelor politice în statele membre ale Consiliului Europei”, precum și alte rezoluții și rapoarte privind partidele politice.¹³ APCE a mai compilat rapoarte privind actorii extra-instituționali care exercită o influență în sistemele democratice.¹⁴ Pe lângă opiniile, studiile și rapoartele Comisiei de la Veneția menționate în Secțiunea C de mai jos, GRECO a efectuat periodic evaluări și rapoarte privind normele Republicii Moldova referitoare la transparența finanțării partidelor.¹⁵

20. Trebuie remarcat faptul că PIDCP și CEDO reprezintă obligații legale pentru state, care au fost supuse unui proces de ratificare. Republica Moldova este parte la PIDCP și la CEDO. În conformitate cu articolul 4 din Constituția Republicii Moldova, dispozițiile privind drepturile omului din Constituție se interpretează și se aplică în concordanță cu convențiile internaționale, cum ar fi PIDCP și CEDO. În timp ce documente, cum ar fi Declarația Universală a Drepturilor Omului și Documentul de la Copenhaga nu au forța unei legi obligatorii, natura acestor angajamente politice le face relevante pentru statele semnatare. Opiniile, studiile și rapoartele elaborate de Comisia de la Veneția ori împreună cu OSCE/ODHIR descriu, în general, consensul emergent cu privire la standardele internaționale relevante și sunt adesea folosite de state pentru a-și elabora legile și politicile.

B. Jurisprudența privind dizolvarea și interzicerea partidelor politice

21. Deși articolul 11 din CEDO nu menționează în mod precis libertatea de a forma partide politice, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (în continuare, „Curtea Europeană”) a reținut în repetate rânduri că partidele politice intră în sfera de aplicare

¹⁰ Convenția penală a Consiliului Europei privind corupția, <https://www.coe.int/en/web/impactconvention-human-rights/criminal-law-convention-on-corruption#/>. (încă nu a fost ratificată de Republica Moldova).

¹¹ Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței pentru dimensiunea umană a Conferinței pentru Securitate și Cooperare în Europa (CSCE). <https://www.osce.org/odihr/elections/14304>

¹² Consiliul Europei, Recomandarea Rec(2003)4 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind normele comune împotriva corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale <https://rm.coe.int/16806cc1f1>.

¹³ Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE), Rezoluția 1308 (2002), Restricții privind partidele politice în statele membre ale Consiliului Europei. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/XrefXML2HTML-en.asp?fileid=17063&lang=en> și Raportul privind incompatibilitatea interzicerii partidelor politice alese democratic cu standardele Consiliului Europei, Doc. 8467 (1999) <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=8710&lang=EN>.

¹⁴ APCE, Rezoluția 1744(2010) privind actorii extra-instituționali în sistemul democratic, 23 iunie 2010, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17884&lang=en>.

¹⁵ Greco RC-III (2015) 8E, para. 21. A se vedea, de asemenea, rapoartele anterioare ale GRECO privind transparența finanțării partidelor în Republica Moldova (a treia rundă de evaluare) <https://rm.coe.int/16806c9b08>.

a articolului 11 din Convenție.¹⁶ În aceeași cheie, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR au remarcat că partidele politice sunt asociații și, ca atare, acestea – și membrii lor – se bucură de libertatea de asociere, așa cum este definită de articolul 11 din CEDO și de alte tratate internaționale privind drepturile omului.

22. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a subliniat rolul primordial jucat de partidele politice într-o regim democratic.¹⁷ Având în vedere acest rol al partidelor politice, orice măsură luată împotriva acestora afectează atât libertatea de asociere, cât și, în consecință, democrația statului în cauză.¹⁸ Curtea Europeană a reținut, de asemenea, că protecția opiniilor și a libertății de exprimare a acestora în sensul articolului 10 din Convenție reprezintă unul dintre obiectivele libertății de întrunire și de asociere apărute de articolul 11, în special în cazul partidelor politice, astfel încât articolul 11 trebuie analizat în lumina articolului 10.¹⁹

23. Conform jurisprudenței constante a Curții Europene, interzicerea și dizolvarea unui partid politic nu este în general exclusă de articolul 11 din CEDO. Cu toate acestea, clauzele de limitare prevăzute la paragraful (2) al articolului 11 trebuie să fie interpretate și puse în aplicare în mod strict.²⁰ Articolul 11, paragraful (2) prevede că *„Exercitarea acestor drepturi nu poate face obiectul altor restrângeri decât cele prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru securitatea națională, siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei ori a drepturilor și a libertăților altora. Prezentul articol nu interzice ca restrângeri legale să fie impuse exercitării acestor drepturi de către membrii forțelor armate, ai poliției sau ai administrației de stat.”* Pentru a fi compatibil cu standardele internaționale aplicabile dreptului la libertatea de asociere și de întrunire, orice ingerință trebuie: a) să fie prevăzută de lege, b) să urmărească un scop legitim și c) să fie necesară într-o societate democratică. Sarcina probei pentru a stabili că aceste cerințe sunt îndeplinite îi revine statului.

24. Curtea Europeană a afirmat în repetate rânduri că, cu condiția ca acestea să nu aducă atingere democrației în sine²¹, programul unui partid²², opiniile sale critice cu privire la ordinea constituțională și juridică a țării sau chiar opiniile sau cuvintele șocante și inacceptabile ale liderilor și/sau ale membrilor partidului²³ nu ar trebui să fie considerate în mod automat o amenințare la adresa ordinii publice sau a integrității

¹⁶ CEDO Partidul Comunist Unit al Turciei și alții v. Turcia, Cererea nr. 19392/92, 30 ianuarie 1998, § 25; CEDO, Partidul Socialist și alții v. Turcia, Cererea nr. 21237/93, 25 mai 1999, § 25. 1998, § 29; CEDO, Partidul naționalistul basic - Organizația Regională Iparralde v. Franța, Cerere nr. 71251/01, § 33.

¹⁷ CEDO Refah Partisi (Partidul bunăstării) și alții v. Turcia [MC], Cererea nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 și 41344/98, § 87.

¹⁸ CEDO Partidul Comunist Unit al Turciei și alții v. Turcia, Cererea nr. 19392/92, 30 ianuarie 1998, § 31.

¹⁹ CEDO Refah Partisi (Partidul bunăstării) și alții v. Turcia [MC], Cererea nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 și 41344/98, §§ 88-89; CEDO, Organizația macedoneană unită Ilinden și alții, nr. 34960/04, 8 martie 2012, §§ 59-61; CEDO, Partidul naționalist basic - Organizația regională Iparralde v. Franța, Cererea nr. 71251/01, § 33.

²⁰ CEDO, Cumhuriyet Halk Partisi v. Turcia, Cererea nr. 19920/13, 26 aprilie 2016, § 64.

²¹ CEDO, Partidul Socialist și alții v. Turcia, Cererea nr. 21237/93, 25 mai 1998, § 47; Partidul libertate și democrație (ÖZDEP) v. Turcia [MC]. Cerere nr. 23885/94, 8 decembrie 1999.

²² CEDO Partidul Comunist Unit al Turciei și alții v. Turcia, cererea nr. 19392/92, 30 ianuarie 1998, § 57.

²³ CEDO, Tourkiki Enosi Xanthi și alții v. Grecia, Cererea nr. 26698/05 29 septembrie 2008, § 51.

teritoriale a unei țări, care să justifice interzicerea sau dizolvarea. Curtea a stabilit două condiții cu privire la modul în care un partid politic poate promova o modificare a legii sau a structurilor juridice și constituționale ale statului: 1) mijloacele utilizate în acest scop trebuie să fie legale și democratice și 2) schimbarea propusă trebuie să fie ea însăși compatibilă cu principiile democratice fundamentale. Astfel, în absența unor probe a intențiilor nedemocratice în programul sau în activitățile partidului, măsurile drastice luate cu privire la partidele politice au determinat Curtea Europeană să constate încălcări ale articolului 11.

25. În mod contrar, un partid politic ai cărui lideri incită la violență sau propun o politică care nu respectă democrația sau care urmărește distrugerea democrației și ignorarea drepturilor și libertăților recunoscute într-o democrație nu poate pretinde protecția Convenției împotriva sancțiunilor impuse din motivele menționate în clauza de restricție de mai sus.²⁴

26. În opinia Curții, competența autorităților statului de a dizolva un partid politic ar trebui să se refere doar la circumstanțe excepționale, trebuie să aibă o dimensiune îngustă și să fie aplicată numai în cazuri extreme. Chiar dacă măsura este clar prevăzută de lege, accesibilă și previzibilă (principiul legalității), pentru a se respecta principiul proporționalității în cazurile de dizolvare, Curtea Europeană a mai stabilit că autoritățile trebuie să demonstreze că nu există alte mijloace pentru atingerea obiectivelor declarate care ar constitui o ingerință mai puțin gravă în dreptul la libertatea de asociere.²⁵

27. În plus, Curtea Europeană a mai susținut că programul unui partid politic nu este singurul criteriu pentru a determina obiectivele și intențiile acestuia. Conținutul programului trebuie comparat cu acțiunile liderilor partidului și cu pozițiile pe care aceștia le apără. Luate împreună, aceste acte și poziții pot fi relevante în cadrul procedurilor de dizolvare, deoarece pot dezvălui scopurile și intențiile sale.²⁶ Acțiunile și discursurile continue care susțin violența și distrugerea democrației, precum și refuzul liderilor și al membrilor partidului de a se distanța de actele și convingerile teroriste pot justifica, în cazuri specifice, dizolvarea.²⁷ În cauza *Refah Partisi v. Turcia*, Curtea Europeană a reținut că, „*Deși este adevărat că liderii [Refah] au făcut nu au făcut apel, în documentele statutare, la utilizarea forței și a violenței ca armă politică, aceștia nu au luat măsuri practice prompte pentru a se distanța de acei membri ai [Refah] care aprobat în mod public posibilitatea de a folosi forța împotriva politicienilor care li se opuneau. În consecință, liderii Refah nu au risipit*

²⁴ CEDO, *Yazar și alții v. Turcia*, Cererile nr. 22723/93, 22724/93 și 22725/93, 9 iulie 2002, § 49

²⁵ *Adana TAYAD v. Turcia*, Cererea nr. 59835/10, 21 iulie 2020, § 36.

²⁶ CEDO, *Refah Partisi (Partidul bunăstării) și alții v. Turcia*, Cererea nr. 41340/98 și altele 3, 13 februarie 2003 § 101; CEDO, *Herri Batasuna și Batasuna v. Spania*, Cererea nr. 25803/04 și 25817/04, 30 iunie 2009, § 80.

²⁷ CEDO, *Refah Partisi (Partidul bunăstării) și alții v. Turcia* [MC], Cererea nr. 41340/98 și altele 3, 13 februarie 2003, para. 101.

ambiguitatea acestor declarații cu privire la posibilitatea de a recurge la metode violente pentru a obține puterea și de a o menține.”²⁸

28. În aceeași cauză, Curtea Europeană a subliniat că statele părți la CEDO au dreptul de a lua măsuri preventive pentru a proteja democrația atât față de partidele politice, cât și față de entitățile non-partide. Acestea nu pot fi obligate să aștepte până când un partid politic a preluat puterea și a întreprins măsuri concrete pentru a implementa o politică incompatibilă cu standardele Convenției. În cazul în care pericolul acelei politici a fost suficient de bine stabilit și este iminent, statele pot să prevină în mod rezonabil executarea unei asemenea politici înainte de a se încerca punerea ei în aplicare prin măsuri concrete care ar putea aduce atingere păcii civice și regimului democratic al țării.²⁹

29. În acest sens, potrivit Curții Europene, o examinare globală a justificării interzicerii sau dizolvării unui partid politic pentru că reprezintă o amenințare la adresa pluralismului și a valorii democratice „trebuie să se concentreze asupra următoarelor aspecte: (i) dacă au existat probe plauzibile că riscul la adresa democrației, presupunând că a fost dovedit, era suficient de iminent; (ii) dacă actul și discursurile liderilor și ale membrilor partidului politic în cauză erau imputabile partidului în ansamblul său; și (iii) dacă actele și discursurile imputabile partidului politic au format un ansamblu care a oferit o imagine clară a unui model de societate conceput și susținut de către partid, care era incompatibil cu conceptul „unei societăți democratice”.”³⁰ Pot exista chiar și situații în care nu există măsuri alternative eficiente, iar interzicerea sau dizolvarea partidului politic este inevitabilă: în aceeași serie de cauze, Curtea a recunoscut că pot exista cazuri în care alegerea măsurilor de care dispun autoritățile pentru a răspunde unei „nevoi sociale imperioase” în legătură cu consecințele prejudiciabile percepute legate de existența sau de activitățile unei asociații este inevitabil limitată.³¹ De exemplu, Curtea Europeană nu a constatat existența unei încălcări în cauza *Ayoub și alții v. Franța*, în care autoritățile statului au dispus dizolvarea a două asociații pe baza unei cunoașteri aprofundate a situației politice interne și pe fundalul unui rasism și al unei intoleranțe persistente și accentuate în Franța și în Europa.

30. În acest context, Curtea Europeană a dezvoltat, de asemenea, conceptul de „democrație capabilă de a se apăra” atunci când analizează cazuri în care libertatea de asociere este folosită pentru a distruge idealurile și valorile care constituie fundamentele unei societăți democratice. În acest sens, se poate face referire și la articolul 17 din Convenție, care prevede o interzicere a utilizării abuzive a drepturilor

²⁸ CEDO, *Refah Partisi (Partidul bunăstării) și alții v. Turcia* [MC], nr. 41340/98 și alte 3, 13 februarie 2003, para. 131.

²⁹ CEDO, *Refah Partisi (Partidul bunăstării) și alții v. Turcia*, 2003, § 102; CEDO, *Herri Batasuna și Batasuna v. Spania*, Cererea nr. 25803/04 și 25817/04, 30 iunie 2009, § 81.

³⁰ CEDO, *Refah Partisi (Partidul bunăstării) și alții v. Turcia* [GC], Cererea nr. 41340/98 și 3 altele, 13 februarie 2003, §§ 101-104.

³¹ CEDO, *Gorzelik și alții v. Polonia* [MC], Cererea nr. 44158/98, 17 februarie 2004, § 105; CEDO, *Ayoub și alții v. Franța*, Cererea nr. 77400/14, și alte 2 cauze, 8 octombrie 2020, §§ 119-120.

garantate de Convenție.³² În conformitate cu articolul 17 din Convenție, reclamanții nu pot invoca protecția articolului 11 din Convenție interpretat în lumina articolului 10, dacă se folosesc de exercitarea drepturilor pentru a distruge ideile și valorile democrației și ale statului de drept.³³ Cu toate acestea, trebuie subliniat faptul că Comisia Europeană a Drepturilor Omului a aplicat articolul 17 doar în două cazuri referitoare la o interdicție a partidelor politice; Curtea Europeană nu a făcut niciodată acest lucru.³⁴

31. În fine, Comisia dorește să reitereze opinia sa anterioară conform căreia regulile generale referitoare la procesul echitabil ar trebui să se aplice în cazul procedurilor judiciare care implică partidele politice.³⁵ Acest fapt a fost confirmat în cauza *Partidul politic „Patria” și alții v. Republica Moldova*, în care Curtea Europeană a constatat, printre altele, că instanțele naționale nu au oferit partidului reclamant suficiente garanții împotriva arbitrariului în cadrul procedurilor care au condus la imposibilitatea de a participa la alegeri.³⁶

C. Opinii și studii ale Comisiei de la Veneția

32. Comisia de la Veneția a adoptat numeroase opinii și rapoarte/studii referitoare la partidele politice, la activitățile acestora, la finanțarea partidelor politice și a asociațiilor politice, precum și la răspunderea penală a acestora pentru apelurile pașnice la schimbări constituționale radicale.³⁷ De asemenea, Comisia a oferit o trecere în revistă detaliată a reglementărilor naționale privind posibilele criterii de

³² CEDO, *Ayoub și alții v. Franța*, cererea nr. 77400/14, și altele 2, 8 octombrie 2020, §§ 119-120. Curtea a considerat că, prin opiniile lor politice, propaganda și acțiunile lor, asociațiile reclamante au încercat să se folosească de dreptul lor la libertatea de asociere pentru a distruge idealurile și valorile care constituie fundamentele unei societăți democratice. A se vedea, de asemenea, CEDO, *Ždanoka v. Letonia* [MC], nr. 58278/00, 16 martie 2006, § 109: Articolul 17 urmărește „să împiedice grupurile totalitare sau extremiste să-și justifice activitățile prin referire la Convenție”.

³³ CEDO, *Refah Partisi (Partidul bunăstării) și alții v. Turcia*, Cererea nr. 41340/98 și 3 altele, 13 februarie 2003, § 96.

³⁴ Comisia Europeană a Drepturilor Omului, *Partidul Comunist German v. Germania* (dec.), nr. 250/57, 20 iulie 1957; CEDO, *Glimmerveen și Hagenbeek v. Țările de Jos* (dec.), nr. 8348/78 și 8406/79, 11 octombrie 1979.

³⁵ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2007)002, Comentarii privind conformitatea Legii privind partidele politice din Republica Armenia cu standardele internaționale (opinie *amicus curiae* la cererea Curții Constituționale a Armeniei), para. 9.

³⁶ CEDO, *Partidul Politic „Patria” și alții v. Republica Moldova*, Cererea nr. 5113/15, 4 noiembrie 2020, § 38.

³⁷ Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR CDL-AD(2020)032-e, Linii directoare comune privind reglementarea partidelor politice a 2-a Ediție; Comisia de la Veneția, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDLAD(2010)024 Linii directoare comune privind reglementarea partidelor politice, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e) Comisia de la Veneția, CDL-AD(2009)002 Codul bunelor practice în domeniul partidelor politice [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)002-e) și Comisia de la Veneția CDL-AD(2019)002 Raport privind finanțarea asociațiilor [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)002-e) Comisia de la Veneția, CDL-INF(2001)008 Linii directoare și Raport privind finanțarea partidelor politice, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-e) precum și Comisia de la Veneția, CDL-AD(2006)014 Opinie referitoare la interdicția contribuțiilor financiare din surse străine către partidele politice [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)014-e)

dizolvare și procedurile de dizolvare sau de interzicere prevăzute în diferite sisteme juridice, care a contribuit la elaborarea unor linii directoare.³⁸

33. Pentru început, Comisia ar dori să clarifice faptul că instrumentele universale și regionale ale drepturilor omului și jurisprudența Curții Europene recunosc faptul că există motive întemeiate pentru restricționarea libertății de asociere, cum ar fi securitatea națională și siguranța publică (inclusiv măsuri menite să contracareze terorismul și extremismul violent), prevenirea dezordinii sau a criminalității și protecția drepturilor și a libertăților altora.³⁹ Prin urmare, în principiu, Comisia de la Veneția acceptă dreptul autorităților statului, în anumite condiții, de a interzice, dizolva sau impune măsuri restrictive analoge împotriva partidelor politice.

34. Cercetările comparative efectuate de Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR arată că și în statele cu norme la prima vedere generoase privind interzicerea partidelor politice există „o rețineră extremă” în ceea ce privește modul în care sunt aplicate aceste norme. Pragul de aplicare (sau chiar de invocare) a acestor norme este extrem de ridicat. Mai exact, există o practică obișnuită de a permite partidele care pledează pentru schimbări fundamentale în forma de guvernământ sau care susțin opinii pe care majoritatea le consideră inacceptabile. Prin urmare, opiniile politice nu sunt cenzurate prin intermediul interdicției și al dizolvării partidului în cauză, în timp ce activitățile ilegale ale membrilor de partid sunt sancționate prin intermediul sistemului de drept penal obișnuit.⁴⁰

35. Luând în considerare rolul fundamental al partidelor politice în funcționarea unei democrații pluraliste, Comisia de la Veneția a subliniat în opiniile sale importanța unor principii-cheie privind interzicerea sau dizolvarea partidelor politice: (1) natura excepțională a interzicerii sau a dizolvării, care trebuie utilizată doar ca mijloc de ultimă instanță (2) proporționalitatea dizolvării sau a interzicerii în raport cu scopul legitim urmărit și (3) necesitatea dizolvării într-o societate democratică și (4) interzicerea sau dizolvarea partidelor politice numai prin intermediul unor proceduri judiciare independente, în care sunt garantate principiile echității, procesului echitabil și a transparenței.

36. În opiniile sale anterioare, Comisia a susținut că dizolvarea unui partid politic trebuie utilizată doar ca o măsură de ultimă instanță și numai după ce au fost utilizate toate instrumentele juridice mai puțin intruzive disponibile. În acest context, Comisia recomandă ca, atunci când examinează nerespectarea legilor și a reglementărilor, autoritățile statului să utilizeze un spectru larg de sancțiuni disponibile, care au un domeniu de aplicare limitat și un caracter disuasiv.⁴¹ Doar atunci când scopul legitim urmărit nu poate fi atins prin mijloace de reglementare mai puțin restrictive,

³⁸ Comisia de la Veneția, CDL-INF(2000)001 Linii directoare privind interzicerea și dizolvarea partidelor politice și măsurile analoge [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLINF\(2000\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLINF(2000)001-e).

³⁹ Articolul 11 para. (2) din CEDO, articolul 21 din PIDCP

⁴⁰ Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2020)032 Linii directoare comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a 2-a, para. 106.

⁴¹ Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2020)032 Linii directoare comune privind partidele politice, ediția a 2-a, para. 274

dizolvarea poate fi aplicată ca instrument de ultim resort. Principiul ultimului resort se reflectă, de asemenea, în Rezoluția 1308 (2002) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei (APCE), care prevede, la paragraful 11, că „un partid politic ar trebui interzis sau dizolvat doar în ultimă instanță” și „conform unor proceduri care oferă toate garanțiile necesare unui proces echitabil”⁴².

37. Mai mult, orice limitare a formării sau a reglementării activităților partidelor politice trebuie să fie proporțională în esență. Fiind cea mai severă sancțiune disponibilă, dizolvarea ar trebui să fie considerată proporțională doar atunci când este impusă în cazurile extreme ale celor mai grave încălcări. Caracterul excepțional al acestei măsuri le impune statelor să justifice dizolvarea unui partid politic prin scopurile specifice urmărite de autorități, în conformitate cu articolul 11(2) din CEDO (și anume, „în interesul securității naționale sau al siguranței publice, pentru prevenirea dezordinii sau a infracțiunilor, pentru protecția sănătății sau a moralității ori pentru protecția drepturilor și libertăților altora”). Articolul 22(2) din PIDCP conține o dispoziție similară. Domeniul de aplicare al acestor scopuri legitime trebuie interpretat în mod restrictiv.⁴³

38. Nu doar că este necesar ca măsura dizolvării să fie luată în vederea atingerii unui scop legitim, dar trebuie, de asemenea, să fie necesară într-o societate democratică, excepțiile de la regula libertății de asociere trebuie interpretate strict și doar motive convingătoare și imperioase pot justifica restricții ale acestei libertăți.”⁴⁴ Prin urmare, în conformitate cu articolul 11 din CEDO și cu articolul 22 din PIDCP, orice limitare impusă asupra drepturilor partidelor politice trebuie să fie necesară într-o societate democratică, proporțională în natură și în timp și eficientă în atingerea scopului specificat. Statul trebuie să probeze existența unei „nevoi sociale imperioase” și a unor motive „relevante și suficiente” care să dicteze dizolvarea unui partid politic.⁴⁵ Dizolvarea trebuie să fie obiectivă și necesară într-o societate democratică, iar restricțiile permise nu pot fi aplicate în orice alte scopuri decât cele pentru care au fost prescrise.⁴⁶

39. Liniile directoare comune ale Comisiei de la Veneția și ale OSCE/ODIHR privind reglementarea partidelor politice prevăd posibilitatea de a impune sancțiuni mai puțin intruzive partidelor care încalcă legile și reglementările relevante care, în anumite circumstanțe, ar trebui să fie disuasive. De exemplu, donațiile din partea unor

⁴² Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2010)024 Linii directoare privind reglementarea partidelor politice, para. 225. Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2020)032 Linii directoare comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a 2-a, para. 274.

⁴³ Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2020)032 Linii directoare comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a 2-a, para. 49.

⁴⁴ Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2020)032 Linii directoare comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a 2-a, para. 51.

⁴⁵ Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2020)032 Linii directoare comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a 2-a, para. 51.

⁴⁶ Articolul 18 CEDO

state sau întreprinderi străine pot fi interzise de legislația internă.⁴⁷ Acest fapt este în concordanță cu articolul 7 din Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei (2003) privind normele comune împotriva corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, care prevede că „*Statele ar trebui să limiteze, să interzică sau să reglementeze în alt mod donațiile de la donatori străini*”.⁴⁸ În realitate, Comisia a remarcat că această restricție are ca scop evitarea influenței nejustificate ale unor interese străine, inclusiv a guvernelor străine, în afacerile politice interne și consolidează independența partidelor politice.⁴⁹

40. Comisia a menționat că interzicerea finanțării externe a unui partid poate fi considerată necesară într-o societate democratică, de exemplu, dacă finanțarea din partea unor state străine, a unor partide politice sau a altor entități este folosită pentru a urmări scopuri incompatibile cu Constituția și legile țării, subminând astfel corectitudinea sau integritatea competiției politice sau conducând la denaturări ale procesului electoral sau reprezentând o amenințare la adresa integrității teritoriale naționale, contravenind obligațiilor internaționale ale statului și/sau inhibând dezvoltarea democratică reactivă.⁵⁰

41. În cercetarea sa comparativă, Comisia a constatat că finanțarea străină a partidelor politice este în general întâmpinată cu critici și dezaprobare. Mai multe țări din Europa Centrală și de Est justifică restricțiile privind finanțarea străină, argumentând că aceasta ar putea conduce la denaturarea procesului electoral: de exemplu, din cauza problemelor economice, partidele naționale care primesc sprijin din străinătate vor avea avantaje în campania preelectorală în comparație cu alte partide naționale fără un asemenea sprijin. Acest fapt este valabil în special pentru unele dintre statele care au apărut ca țări suverane în spațiul post-sovietic, cum ar fi Armenia, Azerbaidjan, Georgia și Moldova. În general, țările care interzic finanțarea din străinătate iau această măsură pentru a preveni influența altor state asupra vieții lor politice interne.⁵¹ Identificarea „finanțării din străinătate” cu „intervenția străină în afacerile interne” pare să se bazeze pe ideea că finanțarea străină generează „dependență”, permițându-le astfel actorilor externi să-și promoveze interesele în detrimentul electoratului intern.⁵²

42. După cum a remarcat Comisia în opiniile anterioare, cel mai important scop al restricțiilor privind „utilizarea banilor donați din exterior” este cel de a preveni sau

⁴⁷ Comisia de la Veneția, CDL-INF(2001)008 Linii directoare și Raport privind finanțarea partidelor politice, CDL-INF(2001)008, Linia directoare 6; Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2020)032 Linii directoare comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a 2-a, para. 229. Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)002, Raport privind finanțarea asociațiilor, para. 77.

⁴⁸ Articolul 8 din Anexa la Recomandarea Rec(2003)4 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind normele comune împotriva corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale

⁴⁹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)002, Raport privind finanțarea asociațiilor, para. 77.

⁵⁰ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2006)014 Opinie referitoare la interzicerea contribuțiilor financiare pentru partidele politice din surse străine, para. 33.

⁵¹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2006)014 Opinie referitoare la interzicerea contribuțiilor financiare pentru partide politice din surse străine, para. 8, 11, 33.

⁵² Comisia de la Veneția CDL-AD(2019)002 Raport privind finanțarea asociațiilor, para. 98.

de a opri influența politică clandestină asupra politicii naționale din surse necunoscute sau necontrolate din străinătate, așa cum se distinge, de exemplu, de susținerea deschisă și transparentă din partea unor organizații internaționale, cum ar fi Consiliul European sau Uniunea Europeană sau chiar de către alte state, atunci când se bazează pe acorduri internaționale.⁵³ Pe de altă parte, sancțiunile impuse partidelor politice în domeniul încălcărilor financiare ar trebui să includă o analiză a sumei de bani implicate, dacă au existat încercări de a ascunde încălcarea și dacă încălcarea este de natură recurentă.⁵⁴ Ca o regulă generală, abaterile referitoare la îndeplinirea obligațiilor de raportare sau de dezvăluire publică nu pot fi calificate drept „abateri grave” care ar justifica dizolvarea.⁵⁵

43. În ceea ce privește problema presupusei activități infracționale a liderilor de partid, a reprezentanților în Parlament și a membrilor unui partid, linia directoare nr. 4 din Liniile directoare privind interzicerea și dizolvarea partidelor politice și măsuri analoge prevede că „*Un partid politic în ansamblul său nu poate fi considerat responsabil pentru comportamentul individual al membrilor săi care nu este autorizat de partid în cadrul activităților politice/publice și de partid*”⁵⁶. Pentru ca dizolvarea să fie justificată ca o restricție legală, trebuie să se demonstreze că organul statutar al partidului (nu membrii individuali) sau conducerea *de facto* a stabilit obiectivele sau a autorizat activitățile care justifică o astfel de dizolvare.⁵⁷

44. În continuare, Comisia observă că linia directoare nr. 4 afirmă principiul potrivit căruia responsabilitatea pentru comportamentul infracțional ar trebui să rămână, în general, la nivel individual, iar partidul, ca entitate, nu ar trebui să fie considerat responsabil pentru acțiunile izolate ale membrilor săi, mai ales dacă aceste acțiuni sunt contrare statutului sau activităților partidului.⁵⁸ Linia directoare se referă la situațiile în care comportamentul infracțional al membrilor individuali este accesoriu și nu are un caracter atât de răspândit și/sau recurent încât să poată justifica, în anumite condiții, măsuri severe. Numai în cazul în care un partid ca atare încalcă în mod constant dispozițiile legale și nu depune niciun efort pentru a-și corecta

⁵³ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2008)002, Opinie referitoare la Legea privind finanțarea partidelor politice din Bosnia și Herțegovina, adoptată de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 74-a sesiuni plenare (Veneția, 14, 15 martie 2008), para. 15.

⁵⁴ Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2020)032 Linii directoare comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a 2-a, para. 280

⁵⁵ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)002 Raport privind finanțarea asociațiilor, para. 148

⁵⁶ Comisia de la Veneția, CDL-INF(99)015 Linii directoare privind interzicerea și dizolvarea partidelor politice și măsuri analoge.

⁵⁷ În unele cauze ale CEDO, actele și discursurile liderilor unui partid politic au fost considerate ca fiind susceptibile de a fi imputate întregului partid în circumstanțele specifice: CEDO, Refah Partisi (cauza Partidul bunăstării) și alții v. Turcia [MC], Cererea nr. 41340/98 și alte 3, 13 februarie 2003, para. 101. A se vedea, de asemenea, CEDO, Partidul pentru o Societate Democratică (DTP) și alții v. Turcia, Cererea nr. 3840/10 și alte 6, 12 ianuarie 2016, par. 85, în care Curtea a observat că, în acest context, rolul unui lider de partid, adesea o figură emblematică a unui partid, era diferit de cel al unui simplu membru de partid.

⁵⁸ Comisia de la Veneția, CDL-INF(2000)001, Comisia de la Veneția, CDL-INF(99)015 Linii directoare privind interzicerea și dizolvarea partidelor politice și măsuri analoge, para. 4 și 13. CEDO a considerat că dizolvarea a fost disproporțională în cazul în care aceasta s-a bazat pe remarcile unui fost lider al unui partid politic (CEDO, Dicile pentru Partidul Democrat (DEP) al Turciei v. Turcia, Cererea nr. 25141/94, 10 decembrie 2002, para. 64).

comportamentul, pot fi necesare măsuri restrictive, cum ar fi dizolvarea sau pierderea înregistrării.⁵⁹ Metodele clandestine de finanțare a unui partid politic dintr-o altă țară ar putea justifica, nu singure, ci în combinație cu alte activități, cum ar fi activitățile ilegale sau subversive finanțate din astfel de surse neautorizate, măsuri mai dure, inclusiv interzicerea.

45. În final, în opiniile anterioare, Comisia a observat că rolul sistemului judiciar este esențial pentru a garanta că interzicerea sau dizolvarea partidelor politice are loc într-o procedură care să ofere toate garanțiile unui proces legal, al transparenței și al unui proces echitabil.”⁶⁰ Acest fapt implică respectarea exigențelor unui proces judecat în mpod public și alte garanții prevăzute la articolul 6 din CEDO.

D. Concluzie privind întrebarea 1

46. Comisia de la Veneția reamintește că declararea neconstituționalității unui partid politic va constitui o ingerință în dreptul la libertatea de asociere și de întrunire, așa cum este protejat de articolul 11 din CEDO, și va echivala cu interzicerea acestuia. O asemenea interdicție trebuie să fie acoperită de clauza limitativă de la articolul 11(2) din CEDO, interpretată în sens restrâns. Restricția trebuie să respecte cele trei exigențe ale limitărilor legale, și anume exigența legalității (prevăzută de lege), a legitimității (urmărește un scop legitim) și a necesității stricte și proporționale (este necesară într-o societate democratică). În conformitate cu Constituția Republicii Moldova, Constituția și legile relevante vor trebui interpretate în acord cu aceste exigențe.

47. Pe baza celor de mai sus, Curtea Constituțională a Republicii Moldova ar trebui să examineze îndeaproape acțiunile partidului politic în conformitate cu standardele europene aplicabile rezumate după cum urmează:

- Declararea neconstituționalității unui partid care conduce la încetarea activității acestuia este o măsură excepțional de restrictivă, care trebuie utilizată cu cea mai mare rețineră (caracter excepțional).
- La stabilirea motivelor de declarare a neconstituționalității, statele nu au o marjă de apreciere largă, întrucât acestea sunt supuse standardelor juridice europene impuse de articolul 11 (2) din Convenția europeană a drepturilor omului.
- Un partid care urmărește schimbarea pașnică a ordinii constituționale prin mijloace legale nu poate fi interzis sau dizolvat din cauza acestui scop, deoarece ar fi încălcată libertatea de opinie și de asociere.

⁵⁹ Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2020)032 Linii directoare comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a 2-a, para. 272.

⁶⁰ Comisia de la Veneția, CDL-INF(99)015 Comisia de la Veneția, CDL-INF(99)015 Linii directoare privind interzicerea și dizolvarea partidelor politice și măsuri analoge, para. 4. Comisia de la Veneția, CDL-AD(2003)008 Opinie referitoare la propunerea de modificare a legii privind partidele și alte organizații socio-politice din Republica Moldova, para. 10.

- Fiind cele mai severe dintre restricțiile disponibile, interzicerea și dizolvarea ar trebui să fie considerate justificate numai atunci când toate măsurile mai puțin restrictive au fost, din motive întemeiate, considerate inadecvate (ultimul resort). Declararea neconstituționalității ar trebui să fie strict proporțională, iar autoritățile statului trebuie să demonstreze că niciun mijloc mai puțin restrictiv nu ar fi suficient.
- Pe lângă îndeplinirea cerințelor legalității și proporționalității, dizolvarea unui partid trebuie să fie necesară într-o societate democratică. Autoritățile statului trebuie să dovedească existența unei „nevoi sociale imperioase” și a unor motive „relevante și suficiente” care dictează declararea neconstituționalității unui partid politic.
- Referitor la evaluarea nevoii sociale imperioase (de exemplu, a amenințărilor la adresa democrației sau a amenințărilor iminente grave la adresa securității), statele pot avea o marjă mai largă de apreciere datorită unei mai bune înțelegeri a contextului și a detaliilor cazului respectiv. Cu toate acestea, autoritățile statului trebuie să demonstreze în mod convingător, pe baza unor probe suficiente, că politicile și/sau activitățile partidului reprezintă o amenințare gravă și iminentă la adresa democrației, a securității sau a drepturilor omului.
- Procedurile ar trebui să se desfășoare cu respectarea deplină a exigențelor unei proceduri echitabile, iar Curtea ar trebui să-i ofere partidului politic posibilitatea de a respinge afirmațiile făcute de autoritățile statului.

IV. Întrebarea 2 – Acțiuni care ar putea conduce la declararea neconstituționalității unui partid

A. Observații generale

48. În solicitarea de emitere a opiniei *amicus curiae*, Curtea Constituțională i-a cerut în mod expres Comisiei de la Veneția să ofere sfaturi cu privire la care acțiuni ale unui partid politic ar putea, prin natura lor, afecta pluralismul politic, principiile statului de drept, suveranitatea, independența și integritatea teritorială a statului și ar putea conduce la declararea neconstituționalității unui partid politic. Termenii cererii corespund celor de la articolul 41 alineatul (4) din Constituția Republicii Moldova, potrivit căruia „*Partidele și alte organizații social-politice care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept, a suveranității și independenței, a integrității teritoriale a Republicii Moldova sunt neconstituționale*”.

49. Comisia notează faptul că, în urma agresiunii militare neprovocate și nejustificate a Federației Ruse asupra Ucrainei începând cu 24 februarie 2022, Parlamentul Republicii Moldova a declarat starea de urgență, care prevede o serie de măsuri excepționale pentru a răspunde amenințărilor sporite la adresa independenței, integrității teritoriale și securității naționale și energetice, din cauza proximității sale față de conflict și a impactului deosebit pe care îl au evoluțiile din Ucraina asupra

Republicii Moldova. La 1 decembrie 2022, Parlamentul Republicii Moldova a decis prelungirea stării de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova pentru perioada 6 decembrie 2022 - 3 februarie 2023, luând în considerare situația legată de securitatea regională și de amenințarea la adresa securității naționale.⁶¹

50. În acest context, Comisia reamintește că „*orice limitare a exercitării drepturilor fundamentale ale omului menționate mai sus prin intermediul activității partidelor politice trebuie să fie compatibilă cu dispozițiile relevante ale Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și altor tratate internaționale, atât în perioade normale, cât și în cazuri de urgență publică*”.⁶² Astfel, chiar și în cazul unei stări de urgență, obligațiile internaționale ale statului trebuie respectate.

51. Mai mult, pentru că declararea neconstituționalității este o măsură de mare anvergură care conduce la încetarea activităților și lichidarea unui partid politic, Comisia de la Veneția subliniază că, pe baza standardelor internaționale aplicabile și a principiilor relevante de *soft law*, orice astfel de măsuri intruzive împotriva partidelor politice, cum ar fi interzicerea, dizolvarea sau alte măsuri analoage trebuie să fie aplicate cu cea mai mare reținere.⁶³ Această poziție este conformă cu Rezoluția APCE 1308(2002), privind „Restricțiile impuse partidelor politice în statele membre ale Consiliului European”, care prevede că „restricțiile asupra partidelor politice sau dizolvarea acestora ar trebui să fie considerate măsuri excepționale care să fie aplicate în cazurile în care partidul în cauză recurge la violență sau amenință pacea civilă și ordinea constituțională democratică a țării”; și că „în măsura în care este posibil, ar trebui utilizate măsuri mai puțin radicale decât dizolvarea”.⁶⁴

52. În cazul de față, Guvernul Republicii Moldova susține că a epuizat toate celelalte mijloace pentru a soluționa neregulile și încălcările repetate ale partidului politic care face obiectul procedurii. Comisia de la Veneția nu este în măsură să confirme sau să infirme afirmațiile guvernului, dar reamintește opiniile sale anterioare care susțin că, fiind cea mai severă dintre restricțiile disponibile, interzicerea și dizolvarea ar trebui să fie considerate justificate doar atunci când toate măsurile mai puțin restrictive au fost considerate inadecvate pe baza unei analize complete și bazate pe fapte.

53. Întrucât Curtea Constituțională a adresat o întrebare precisă în cererea sa cu privire la acțiunile unui partid politic care ar justifica declararea acestuia ca fiind neconstituțional, Comisia consideră că este oportun să prezinte câteva observații

⁶¹ Rezerve și declarații pentru Tratatul nr.005 - Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (STE nr. 005) în temeiul articolului 15 din CEDO, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-bytreaty&numSte=005&codeNature=1&codePays=MOL> și a Deciziei de prelungire a statului de urgență de către Parlamentul Republicii Moldova la adresa <https://rm.coe.int/1680a878d2>

⁶² Comisia de la Veneția, CDL-INF(99)015 Comisia de la Veneția, CDL-INF(99)015 Linii directoare privind interzicerea și dizolvarea partidelor politice și măsuri analoage, pp. 3-4.

⁶³ CDL-AD(2003)008 Opinie referitoare la propunerea de modificare a legii privind partidele și alte organizații socio-politice din Republica Moldova, para. 10.

⁶⁴ APCE, Rezoluția 1308 (2002), 18 noiembrie 2002, para. 11.

generale care ar putea contribui la formarea unei hotărâri a Curții cu privire la chestiunea respectivă, în conformitate cu standardele europene aplicabile, jurisprudența relevantă și cele mai bune practici.

B. Pluralismul politic

54. În principiu, înființarea și funcționarea oricărui partid politic, fie el mai mare sau mai mic și fie că este bine primit sau nu de (unele dintre) celelalte partide și de o mare sau mică parte a electoratului, contribuie la pluralismul politic. Atunci când un stat invocă activitatea unui partid ca justificare pentru interzicerea acestuia, trebuie să se stabilească legături clare cu obiectivele legitime indicate la al doilea paragraf din articolul 11 CEDO. În cazul de față, Curtea Constituțională poate alege să evalueze probele dacă partidul politic a folosit (presupusele) infracțiuni legate de înșelăciune, abuz de încredere și spălare de bani în scopul de a aduce atingere pluralismului politic și valorilor democratice discutate mai sus pe baza jurisprudenței Curții Europene.

55. Comisia a observat anterior că statele din Europa Centrală și de Est, în special, din cauza istoriei lor recente ca democrații suverane, sunt sensibile la influența politicii externe și, din acest motiv, este de înțeles că, în procesul de construire a statului-națiune, unele reglementări au limitat sau interzis finanțarea externă a partidelor politice. Prin urmare, evaluarea Curții Constituționale, de exemplu, ar trebui să stabilească dacă partidul care primește sprijin din străinătate a stabilit avantaje concurențiale în campania electorală în comparație cu alte partide naționale fără un astfel de sprijin sau dacă un astfel de sprijin reprezintă o amenințare la adresa independenței naționale, a suveranității sau a integrității teritoriale. În acest sens, Comisia a susținut că *„este de înțeles că un stat ar trebui să fie reticent în a permite unui stat străin să intervină în politica sa internă prin punerea la dispoziție de fonduri în mod discreționar anumitor partide politice ale sale”*.⁶⁵ În mod evident, situația generală din țară este un factor important la evaluarea utilizării de un partid a mijloacelor necorespunzătoare sau chiar ilegale pentru a deturna alegătorii de la alte partide sau chiar a folosirii resurselor pentru a submina corectitudinea sau integritatea competiției politice, conducând la denaturări ale procesului electoral, prin avantajul obținut în mod incorect, susținut de finanțări străine neautorizate.

C. Preeminența dreptului

56. Comisia a elaborat anterior elementele de bază ale preeminenței dreptului după cum urmează:

⁶⁵ CDL-INF(2001)8 Linii directoare și Raport privind finanțarea partidelor politice, adoptate de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 46-a sesiuni plenare (Veneția, 9-10 martie 2001). Comisia de la Veneția CDLAD(2006)014, Opinie referitoare la interzicerea contribuțiilor financiare din străinătate către partidele politice, para. 10.

- legalitatea, inclusiv un proces transparent, responsabil și democratic de adoptare a legilor;
- securitatea juridică;
- interzicerea arbitrariului;
- accesul la justiție în fața unor instanțe independente și imparțiale, inclusiv controlul actelor administrative;
- respectarea drepturilor omului; și
- nediscriminarea și egalitatea în fața legii.⁶⁶

57. Pentru a evalua dacă acțiunile unui partid sunt concepute să aducă atingere principiilor statului de drept, Curtea Constituțională poate lua în considerare dacă organele de conducere ale partidului și oficialii responsabili au întreprins acțiuni care au subminat în mod grav unul sau mai multe principii ale statului de drept. Evaluarea ar putea confirma că acțiunile pot afecta grav încrederea publică în sistemul statului de drept, inclusiv în echilibrul puterilor și în mecanismele de control și echilibru (de exemplu, cauzând prejudicii procesului transparent, responsabil și democratic de adoptare a legilor sau permițând arbitrariul). În plus, s-ar putea ca aceste acțiuni să aibă ca scop răsturnarea guvernului legitim și, prin urmare, să vizeze democrația și drepturile omului. Aceste activități trebuie să fi fost probate de un tribunal independent și nu trebuie să fie stabilite doar pe baza afirmațiilor prezentate de autoritățile statului.

D. Suveranitate, independență și integritate teritorială

58. Referitor la natura infracțiunilor care pot aduce atingere suveranității, independenței și integrității teritoriale a Republicii Moldova, Comisia de la Veneția recunoaște că proximitatea față de războiul în curs de desfășurare exacerbează situația generală de securitate a Republicii Moldova. Comisia este, de asemenea, conștientă de situația foarte dificilă cu care se confruntă Republica Moldova, atât pe plan intern, cât și având în vedere amenințările ingerinței străine în procesul democratic intern, care ar putea submina suveranitatea și independența țării.

59. Curtea Constituțională trebuie să analizeze cu mare precauție afirmațiile guvernului și să acorde partidului politic menționat toate garanțiile unui proces echitabil pentru a ajunge la concluzia că echilibrează interesul important al societății pentru partide politice independente și auto-reglementate cu interesul statului de a proteja și apăra suveranitatea și independența Republicii Moldova.⁶⁷ După cum s-a notat în cauzele CEDO citate mai sus, trebuie să se dea dovadă de prudență atunci când se evaluează dacă liderul partidului continuă să aibă o influență susținută și decisivă asupra activităților partidului și dacă conducerea superioară a partidului și

⁶⁶ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)007, Lista criteriilor statului de drept, para. 18.

⁶⁷ CEDO, Ayoub și alții v. Franța, cererea nr. 77400/14 și alte 2, 8 octombrie 2020, par. 119-120. Comisia de la Veneția, CDL-INF(2000)001 Linii directoare privind interzicerea și dizolvarea partidelor politice și măsuri analoage, para. 16.

structurile sale nu s-au distanțat în mod deschis de actele liderului care se consideră că reprezintă o amenințare iminentă la adresa independenței și a suveranității Republicii Moldova.

60. Comisia de la Veneția nu poate înlocui Curtea Constituțională în evaluarea caracterului de „nevoie socială imperioasă” al dizolvării, deoarece Curtea însăși are o mai bună înțelegere a impactului probabil al intervenției străine asupra pluralismului politic, suveranității și independenței Republicii Moldova, în contextul unor amenințări majore la adresa securității naționale în imediata vecinătate a frontierei terestre dintre Republica Moldova și Ucraina, inclusiv a celor de natură umanitară, economică, energetică și militară, ca urmare a continuării războiului pe teritoriul Ucrainei, și dacă o astfel de măsură este critică pentru protejarea suveranității și a independenței Republicii Moldova. Pentru a evalua dacă exigențele proporționalității și necesității într-o societate democratică au fost îndeplinite, Curtea Constituțională ar trebui să examineze îndeaproape afirmațiile Guvernului cu privire la epuizarea instrumentelor juridice disponibile, pe baza unei analize contextuale amănunțite.

61. La examinarea afirmațiilor Guvernului potrivit cărora liderul unui partid ar fi complice într-o ingerință în alegeri a unui guvern străin sau acționează în numele unei puteri străine, Curtea va trebui să evalueze dacă totalitatea probelor este suficientă pentru a determina nu numai dacă partidul politic se află sub influență străină, ci și că prin acțiunile sale aduce atingere în mod activ suveranității și independenței Republicii Moldova. În circumstanțele precise ale cauzei, Curtea trebuie să analizeze toate probele pentru a evalua în mod concludent dacă se dovedește că finanțarea a condus la imixtiune în politica națională într-un mod care pune în pericol suveranitatea și independența Republicii Moldova, luând în considerare în mod corespunzător starea de urgență pe teritoriul Republicii Moldova. În cazul în care se stabilește faptul că liderul partidului este responsabil sau complice sau că s-a implicat sau a încercat să se implice, direct sau indirect, prin ingerințe în alegerile unui guvern străin, pentru sau în numele sau în beneficiul direct sau indirect al țării străine, acest fapt ar putea reprezenta o amenințare la adresa securității naționale.

E. Concluzie privind întrebarea 2

62. Pentru a evalua ce acțiuni ale unui partid și/sau ale conducerii unui partid ar justifica declararea acestuia ca fiind neconstituțional în contextul Republicii Moldova, Comisia de la Veneția nu poate înlocui Curtea Constituțională. Aceasta se află în imposibilitatea de a formula toate scenariile ipotetice care contravin pluralismului, statului de drept, suveranității, independenței și integrității teritoriale care ar justifica dizolvarea unui partid în conformitate cu Constituția și cu standardele internaționale. Comisia nu dispune de informații detaliate cu privire la multiplele proceduri judiciare împotriva liderilor și membrilor partidului, care se pot afla la diferite etape în diferite instanțe/instituții competente. Curtea Constituțională se află într-o poziție mai bună

pentru a aduna și evalua toate faptele relevante, în special obiectivele și activitățile partidelor politice și să le cântărească în cadrul unei hotărâri privind constituționalitatea lor.

V. Concluzie

63. Într-o opinie *amicus curiae*, Comisia de la Veneția îi oferă Curții Constituționale solicitante standarde internaționale și europene relevante și practici comparative cu privire la întrebările ridicate în solicitare, astfel încât să faciliteze examinarea de către Curte a chestiunii (chestiunilor) în cauză. Cu toate acestea, ultimul cuvânt îi revine Curții Constituționale în ceea ce privește interpretarea Constituției și a compatibilității legislației naționale și/sau a deciziilor și a actelor instituțiilor statului cu aceasta.

64. Comisia de la Veneția reamintește că, în general, statele nu sunt împiedicate să reglementeze activitățile partidelor politice, sau chiar să interzică, să dizolve și/sau să impună alte măsuri de natură restrictivă împotriva anumitor partide politice. Acestea fiind spuse, Comisia de la Veneția constată că declararea neconstituționalității unui partid politic va constitui o ingerință în dreptul la libertatea de asociere, așa cum este protejat de articolul 11 din CEDO și, în consecință, trebuie să respecte cele trei exigențe ale restricțiilor legale, și anume cerința legalității (prevăzută de lege), legitimității (urmărește un scop legitim) și necesității și proporționalității (este necesară într-o societate democratică). Elemente mai detaliate pentru evaluarea acestor criterii bazate pe standarde internaționale și pe *soft law* care ar trebui să ghideze evaluarea globală a cauzei se regăsesc în răspunsul la prima întrebare (cap. III).

65. În ceea ce privește acțiunile care ar putea determina declararea neconstituționalității unui partid și întrebarea dacă declararea neconstituționalității ar fi conformă cu exigența „necesității într-o societate democratică”, Comisia de la Veneția consideră că Curtea este mai bine poziționată pentru a evalua dacă există o „necesitate socială imperioasă” pentru a declara neconstituționalitatea unui partid din unul sau din mai multe dintre motivele enumerate la articolul 41 alineatul (4) din Constituția Republicii Moldova. Prin urmare, în ceea ce privește cea de-a doua întrebare, Comisia de la Veneția s-a limitat la observațiile generale prezentate mai sus (cap. IV).

66. Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția Curții Constituționale a Republicii Moldova pentru orice asistență suplimentară în această chestiune.