



Strasbourg, 10 Martie 2026

**CDL – AD (2026)006**

**COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRATIE PRIN DREPT**

**A CONSILIULUI EUROPEI**

**(Comisia de la Veneția)**

**REPUBLICA MOLDOVA**

**AMICUS CURIAE**

**PRIVIND  
STATUTUL ȘI MĂSURILE REFERITOARE LA  
PARTIDELE SUCCESOARE ALE PARTIDELOR POLITICE  
DECLARATE NECONSTITUȚIONALE**

**Adoptat de Comisia de la Veneția  
la cea de-a 146-a sesiune plenară  
(Veneția, 6–7 martie 2026)**

**Întocmit în baza comentariilor formulate de:**

**dna Marta CARTABIA (membru, Italia)  
dl Srdjan DARMANOVIĆ (membru, Muntenegru)  
dl Kaarlo TUORI (președinte onorific al Comisiei de la Veneția)**

**[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)**

## Cuprins

I.	Introducere.....	3
II.	Context.....	3
	A. Context politic.....	3
	B. Obiectul și structura opiniei amicus curiae.....	4
	C. Cadrul juridic național.....	5
III.	Analiza.....	6
	A. Întrebările 1 și 2 (privind dizolvarea unui partid politic și limitarea activității acestuia ca măsură provizorie).....	6
	1. Dizolvarea unui partid politic succesori al unui partid declarat neconstituțional și compatibilitatea sa cu articolul 11 CEDO (și articolul 22 PIDCP).....	7
	2. Limitarea activității unui partid politic ca măsură provizorie și compatibilitatea sa cu articolul 11 și articolul 3 din Protocolul nr. 1 la CEDO (și articolele 22 și 25 lit. b) PIDCP).....	14
	B. Întrebarea 3 (privind garanțiile procedurale).....	17
IV.	Concluzie.....	18

## I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 12 septembrie 2025, dna Domnica Manole, Președinta Curții Constituționale a Republicii Moldova, a solicitat Comisiei de la Veneția a Consiliului Europei o opinie amicus curiae. Solicitarea vizează anumite prevederi ale Legii nr. 294 din 21 decembrie 2007 privind partidele politice (în continuare, „Legea privind partidele politice”), modificată ultima dată în 2025, referitoare la partidele politice succesoare ale partidelor politice declarate neconstituționale, precum și la dizolvarea acestor partide și limitarea activității lor ca o măsură provizorie ([CDL-REF\(2025\)047](#)).

2. Dna Cartabia, dl Darmanović și dl Tuori au acționat în calitate de raportori pentru prezenta opinie amicus curiae.

3. Prezenta opinie amicus curiae a fost elaborată în baza traducerii în limba engleză a legii. Este posibil ca traducerea să nu reflecte cu exactitate versiunea originală sub toate aspectele.

4. În paralel cu solicitarea de prezentare a amicus curiae, Comisia a primit din partea Președintelui Parlamentului Republicii Moldova o solicitare de opinie privind Legea nr. 100/2025, care viza aspecte conexe. La 9 și 10 decembrie, respectiv, Președinta Curții Constituționale și Vicepreședintele Parlamentului au solicitat Comisiei examinarea și adoptarea simultană a Opiniei și a opiniei amicus curiae. Comisia de la Veneția a admis aceste solicitări și a decis, în consecință, amânarea adoptării opiniei amicus curiae pentru sesiunea plenară din martie 2026.

5. Prezentul amicus curiae a fost elaborat pe baza comentariilor raportorilor. Acesta a fost aprobat de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 86-a reuniune a sa (Veneția, 5 martie 2026) și examinat în cadrul reuniunii comune a Subcomisiilor pentru instituții democratice și drepturilor fundamentale, în aceeași zi. Documentul a fost adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 146-a sesiune plenară (Veneția, 6–7 martie 2026).

## II. Context

### A. Contextul politic

6. Republica Moldova a organizat ultimele alegeri locale la 5 noiembrie 2023, alegeri prezidențiale la 20 octombrie și 3 noiembrie 2024 (primul tur fiind organizat concomitent cu un referendum constituțional), precum și alegeri parlamentare la 28 septembrie 2025. Alegerile locale din 2023 au fost marcate de numeroase și credibile rapoarte privind corupția electorală, finanțarea ilegală a campaniilor și a partidelor, precum și ingerințe ale unor grupuri străine și/sau criminale cu scopul de a distorsiona voința alegătorilor.<sup>1</sup> Campania pentru referendumul constituțional și pentru alegerile prezidențiale a fost marcată de o amploare fără precedent a ingerințelor străine și a

---

<sup>1</sup> Congresul Autorităților Locale și Regionale, [Recomandarea nr. 509 \(2024\)](#)<sup>1</sup>, *Alegerile locale în Republica Moldova (5 noiembrie 2023)*, par. 5 lit. a.

dezinformării, predominant în favoarea Federației Ruse.<sup>2</sup> Alegerile parlamentare au fost, de asemenea, afectate de o rețea complexă și bine coordonată de atacuri hibride, inclusiv finanțare ilicită, atacuri cibernetice și campanii de dezinformare.<sup>3</sup>

7. Eforturile cuprinzătoare ale Republicii Moldova de combatere a corupției electorale, ulterior alegerilor prezidențiale și referendumului republican din 2024, au culminat cu adoptarea Legii nr. 100/2025 la 13 iunie 2025. Această lege modifică multiple acte normative pentru a consolida cadrul de prevenire și combatere a fraudelor electorale.

8. Legea nr. 100/2025 introduce modificări în Legea privind partidele politice, care vizează, inter alia, interdicția partidelor politice succesoare ale unui partid politic declarat neconstituțional și procedurile pentru dizolvarea acestora; introducerea unor noi proceduri pentru limitarea activității unui partid politic; precum și limitarea activității unui partid politic ca măsură provizorie pe durata procedurilor judiciare.

9. La 2 septembrie, partidele politice Renaștere, Șansă, Alternativa, Forța de Salvare a Moldovei și Partidul Victorie au contestat constituționalitatea unor prevederi legale din Legea nr. 100/2025 de modificare a Legii privind partidele politice, referitoare la definirea partidelor succesoare ale partidelor politice declarate neconstituționale și la aplicarea măsurilor temporare de limitare a activității acestora.

10. În contextul examinării unei excepții de neconstituționalitate ridicate de Partidul Politic Alternativa Forța, Salvarea Moldovei, la 12 septembrie 2025, Președinta Curții Constituționale a Republicii Moldova a solicitat Comisiei de la Veneția o opinie amicus curiae privind modificările la Legea privind partidele politice, în raport cu următoarele trei chestiuni:

- Criteriile prevăzute la articolul 3 alineatele (1)–(1<sup>3</sup>) din Lege pentru determinarea statutului unui partid politic succesor sunt criterii obiective din perspectiva dreptului de a fi ales și a libertății persoanelor de a se asocia în partide politice?
- Limitarea activității partidului politic, ca măsură provizorie, și dizolvarea partidului pentru motivul că reprezintă un partid succesor al unui partid politic declarat neconstituțional sunt măsuri justificate din perspectiva dreptului de a fi ales și a libertății persoanelor de a se asocia în partide politice?
- Norme contestate conțin suficiente garanții procedurale, apte să prevină arbitrarul?

## **B. Obiectul și structura opiniei amicus curiae**

11. Prezenta opinie amicus curiae va răspunde întrebărilor adresate de Președinta Curții Constituționale în baza standardelor europene și internaționale consacrate. Scopul este de a furniza Curții Constituționale elemente privind standardele aplicabile pentru a facilita propria sa analiză în temeiul Constituției Republicii Moldova. Prin

---

<sup>2</sup> Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE), [Observarea alegerilor prezidențiale \(20 octombrie și 3 noiembrie 2024\) și a referendumului constituțional \(20 octombrie 2024\) în Republica Moldova](#), Doc. 16074, 22 noiembrie 2024, par. 47, 49, 58 și 89. A se vedea și [Declarația constatărilor și concluziilor preliminare emisă în comun de Parlamentul European](#), Oficiul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului al OSCE (OSCE/ODIHR), Adunarea Parlamentară a OSCE (OSCE PA) și APCE.

<sup>3</sup> APCE, [Observarea alegerilor parlamentare din Republica Moldova \(28 septembrie 2025\)](#), Doc. 16296, 20 noiembrie 2025, par. 81 și următoarele. A se vedea și [Declarația constatărilor și concluziilor preliminare emisă în comun de Parlamentul European](#), OSCE/ODIHR, OSCE PA și APCE.

urmare, intenția nu este de a adopta o poziție cu privire la contestația de constituționalitate formulată de partidul politic în cauză, nici cu privire la alte cauze conexe, nici de a decide dacă acest partid trebuie considerat succesor al unui partid politic declarat neconstituțional sau dacă activitatea sa trebuie limitată ca măsură provizorie. De asemenea, opinia amicus curiae nu oferă o examinare exhaustivă a modificărilor introduse prin Legea nr. 100/2025. Comisia de la Veneția a fost solicitată să elaboreze o Opinie separată privind această lege ([CDL-AD\(2026\)007](#)).

12. Întrucât primele două întrebări vizează restrângeri ale drepturilor consacrate la articolul 11 și articolul 3 din Protocolul nr. 1 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (Convenția Europeană a Drepturilor Omului – CEDO sau Convenția), precum și la articolele 22 și 25 lit. b) din Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice (PIDCP), prima întrebare referindu-se mai specific la cerința ca restrângerile acestor drepturi să fie prevăzute de lege, acestea vor fi examinate împreună. Întrebarea 3 va fi analizată separat.

### **C. Cadrul juridic național**

13. Temeiurile pentru declararea unui partid politic ca fiind neconstituțional sunt prevăzute la articolul 41 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova, care prevede că „partidele și alte organizații social-politice ale căror scopuri sau activități sunt îndreptate împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept, a suveranității, independenței și integrității teritoriale a Republicii Moldova sunt declarate neconstituționale”. Potrivit articolului 135 alin. (1) lit. h) din Constituție, Curtea Constituțională decide asupra constituționalității unui partid.

14. Conform articolului 4 din Constituție, dispozițiile constituționale privind drepturile omului se interpretează și se aplică în conformitate cu convențiile internaționale la care Republica Moldova este parte, precum CEDO și PIDCP.

15. După cum s-a menționat mai sus, Legea privind partidele politice prevede că „partidele politice care, prin statutul, programul și/sau activitatea lor, militează împotriva suveranității, integrității teritoriale a țării, valorilor democratice și statului de drept al Republicii Moldova, folosesc, pentru atingerea scopurilor lor, mijloace ilegale sau violente incompatibile cu principiile fundamentale ale democrației, sunt interzise” (articolul 3 alin. (1)).

16. Articolul 102 alin. (2) din Codul electoral din 2023, modificat ultima dată în 2025, stabilește lista circumstanțelor care pot conduce la radierea concurenților electorali (lit. e) și la excluderea partidelor politice (lit. f). La rândul său, articolul 102 alin. (5) prevede circumstanțele în care se aplică radierea subiecților electorali. Potrivit lit. f) din acest alineat, Comisia Electorală Centrală sau, după caz, Consiliul Electoral de Circumscripție poate, din oficiu (ex officio) sau la cerere, solicita excluderea partidelor politice în temeiul Legii nr. 294/2007 privind partidele politice.

### III. Analiză

#### A. Întrebările 1 și 2 (privind dizolvarea unui partid politic și limitarea activității acestuia ca măsură provizorie)

17. Întrebarea 1 vizează faptul dacă criteriile prevăzute la articolul 3 alineatele (1)–(1<sup>3</sup>) din Lege pentru determinarea statutului unui partid politic succesor sunt criterii obiective din perspectiva dreptului de a fi ales și a libertății persoanelor de a se asocia în partide politice. Întrebarea 2 vizează faptul dacă limitarea activității partidului politic, ca măsură provizorie, și dizolvarea partidului pentru motivul că reprezintă un partid succesor al unui partid politic declarat neconstituțional constituie măsuri justificate care restrâng dreptul de a fi ales și libertatea de asociere politică.

18. Prima întrebare privește, așadar, caracterul „obiectiv” al acestor criterii. Aceasta implică faptul că interdicția partidelor succesoare trebuie analizată, în primul rând, în lumina articolului 11 CEDO și a articolului 22 PIDCP privind libertatea de asociere, precum și a articolului 3 din Protocolul nr. 1 la CEDO și a articolului 25 lit. b) PIDCP privind dreptul la alegeri libere (ultimul articol fiind relevant în special pentru alegerile locale și prezidențiale, care nu sunt acoperite de articolul 3 din Protocolul nr. 1). Restricțiile asupra activității partidelor politice trebuie, *inter alia*, să fie prevăzute de lege.

19. Expresia „prevăzute de lege” presupune, în primul rând, că măsura contestată trebuie să aibă un temei în dreptul intern. De asemenea, ea se referă la calitatea legii în cauză, cerând ca aceasta să fie accesibilă persoanelor vizate și previzibilă în privința efectelor sale. Aceste cerințe funcționează ca un corolar al securității juridice, ea însăși un element central al statului de drept.<sup>4</sup> Pentru ca dreptul intern să îndeplinească aceste cerințe, trebuie să ofere o protecție împotriva ingerințelor arbitrare ale autorităților publice în exercitarea drepturilor garantate de Convenție și de PIDCP. Legea trebuie să indice cu suficientă claritate întinderea oricărei puteri discreționare și modalitatea de exercitare a acesteia.<sup>5</sup> Prima întrebare va fi analizată din această perspectivă. Din aceste motive, întrebarea 1 este strâns legată de întrebarea 2, întrucât prima vizează unul dintre elementele necesare pentru ca o restrângere să fie justificată. Pentru aceste motive, la cele două întrebări va fi dat un răspuns comun, iar întrebarea 1 va fi analizată în cadrul examinării mai largi a întrebării 2 privind faptul dacă dizolvarea unui partid politic și limitarea activității sale ca măsură provizorie, pentru motivul că reprezintă un partid succesor al unui partid declarat neconstituțional, constituie măsuri justificate din perspectiva dreptului de a fi ales și a libertății de asociere politică.

20. Limitarea activității partidelor politice și suspendarea acestora potrivit dreptului moldovenesc sunt reglementate la articolele 21 și 22 din Legea privind partidele politice. Conform articolului 21 alin. (1), activitatea unui partid politic poate fi limitată dacă acțiunile sale cauzează prejudicii grave pluralismului politic sau principiilor democratice fundamentale. Temeiuri suplimentare pentru limitarea activității partidului sunt prevăzute într-un nou alineat (1<sup>1</sup>), și anume: neprezentarea raportului privind gestiunea financiară sau neprezentarea informațiilor necesare supravegherii

<sup>4</sup> Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2025\)002](#), Lista actualizată a criteriilor statului de drept, Reperul B.

<sup>5</sup> CtEDO, N.F. c. Italiei, nr. 37119/97, 12 decembrie 2001, par. 26 și 29; CtEDO, Maestri c. Italiei [MC], nr. 39748/98, 17 februarie 2004, par. 30.

și controlului finanțării partidului politic ori neprezentarea datelor din registrul membrilor de partid în termenul și forma stabilite de Comisia Electorală Centrală sau Agenția Servicii Publice. Consecințele limitării activității unui partid politic sunt descrise la articolul 21 alin. (5). *Inter alia*, se interzice participarea partidelor politice a căror activitate a fost limitată la alegeri și referendumuri. Aceste măsuri trebuie examinate în lumina articolului 11 alineatul (2) CEDO și a articolului 22 PIDCP în ceea ce privește dizolvarea unui partid politic, precum și în lumina articolului 3 din Protocolul nr. 1 la CEDO și a articolului 25 lit. b) PIDCP în ceea ce privește limitarea activității acestuia ca măsură provizorie.

21. Potrivit articolului 22 alin. (2), Ministerul Justiției poate solicita dizolvarea unui partid politic în cazurile în care acesta funcționează în baza statutului și programului cu modificări și completări care nu au fost înregistrate în modul stabilit de lege, atunci când activitatea partidului este desfășurată prin mijloace ilegale sau prin săvârșirea de acte de violență și atunci când un partid politic este succesorul unui partid politic declarat neconstituțional. Dizolvarea poate fi solicitată și atunci când un partid a cărui activitate a fost limitată potrivit articolului 21 săvârșeste acțiuni similare celor pentru care activitatea i-a fost limitată, dacă acest comportament are loc în termen de un an de la decizia de limitare a activității (articolele 21 alin. (7) și 22 alin. (2) lit. b)).

### **1. Dizolvarea unui partid politic succesor al unui partid declarat neconstituțional și compatibilitatea sa cu articolul 11 CEDO (și articolul 22 PIDCP)**

22. Dizolvarea sau suspendarea partidelor politice constituie una dintre cele mai severe restrângeri într-o societate democratică. Limitarea activităților partidelor politice și dizolvarea acestora afectează drepturile protejate de articolul 11 CEDO și articolul 22 PIDCP. Deși restrângerile nu sunt interzise în sine, ele trebuie să respecte condițiile prevăzute la articolul 11 alin. (2) din Convenție și articolul 22 alin. (2) PIDCP: să fie prevăzute de lege, să urmărească unul sau mai multe scopuri legitime și să fie necesare într-o societate democratică.<sup>6</sup>

23. După cum s-a arătat mai sus, cerința ca restrângerile drepturilor garantate de articolul 11 CEDO și articolul 22 PIDCP să fie prevăzute de lege privește și calitatea legii respective. Comisia de la Veneția consideră că criteriile sunt obiective atunci când acestea conduc la evaluarea statutului de succesor al unui partid pe temeuri juridice, stabilesc limite adecvate pentru marja de apreciere a autorității care desfășoară procedura și nu lasă loc pentru o decizie de natură politică. Prin urmare, criteriile obiective sunt esențiale pentru respectarea principiului securității juridice. În acest context, previzibilitatea presupune nu doar ca legea să fie adoptată înainte de aplicare, ci și să fie formulată cu suficientă precizie și claritate pentru a permite subiecților de drept să își reglementeze conduita în conformitate cu aceasta.<sup>7</sup> Orice restricții asupra drepturilor fundamentale ale asociațiilor, inclusiv partidele politice, „trebuie să fie clare, ușor de înțeles și aplicabile uniform, pentru a asigura că toți

---

<sup>6</sup> Comisia de la Veneția și ODIHR au analizat pe larg restricțiile articolului 11 CEDO și standardele internaționale privind declararea unui partid ca neconstituțional în: CDL-AD(2022)051, Opinie comună amicus curiae privind declararea unui partid politic neconstituțional. A se vedea, în special, Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)051](#), *Amicus curiae brief privind declararea neconstituționalității unui partid politic*.

<sup>7</sup> Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2016\)007](#), Lista criteriilor statutului de drept, par. 58; CtEDO, *The Sunday Times* c. Regatul Unit (nr. 1), nr. 6538/74, 26 aprilie 1979, par. 49.

membrii individuali și partidele politice le pot înțelege și pot anticipa consecințele încălcării acestor reguli”.<sup>8</sup>

24. Articolul 3 alin. (1<sup>2</sup>) din Legea privind partidele politice prevede o listă de circumstanțe care „vor fi luate în considerare” pentru determinarea statutului de partid politic succesor al unui partid declarat neconstituțional. Lista enumeră șapte circumstanțe, care includ continuitatea activității/calității de membru a persoanelor, precum și alte fapte și circumstanțe (precum ideologia, statutul, structurile, activitățile, mijloacele financiare, resursele materiale, logistice sau mediatice). Lista se încheie cu o clauză deschisă care permite luarea în considerare a „oricăror alte circumstanțe relevante (...) care permit instanței să stabilească continuitatea sau succesiunea partidului politic declarat neconstituțional” și impune ca aceste aspecte să fie comparate cu elementele care au stat la baza declarării neconstituționalității partidului anterior (articolul 3 alin. (1<sup>2</sup>) pct. 7).

25. În plus, articolul 3 alin. (1<sup>3</sup>) stabilește termene-limită. Astfel, dispozițiile anterioare se aplică doar timp de cinci și, respectiv, patru ani de la data adoptării deciziei Curții Constituționale de declarare a neconstituționalității partidului atunci când acestea se bazează pe rolul de conducere al partidului sau participarea activă la acțiunile sau la procesul decizional care au condus la declararea neconstituționalității ori pe lipsa unei delimitări publice de respectivele decizii sau acte. Pentru celelalte circumstanțe (precum legături personale apropiate și colaborări repetate cu partidul declarat neconstituțional, promovarea ideologiei, statutului, structurilor, imaginii unei activități comune etc.), termenul este stabilit la trei ani de la săvârșirea actului sau de la apariția circumstanței respective.

26. Comisia de la Veneția constată că aceste criterii sunt obiective. Aceasta răspunde întrebării 1. Totuși, dacă aceste criterii sunt compatibile cu dreptul de a fi ales și cu libertatea de asociere politică, în special din perspectiva previzibilității, va depinde în mare măsură de modul în care sunt aplicate în practică. Dacă legea este interpretată în sensul că permite clasificarea unui partid drept „succesor” pe baza oricărui criteriu singular, fără a solicita existența unei legături substanțiale sau a unei continuități funcționale, criteriile pot deveni excesiv de largi și susceptibile de aplicare arbitrară. Aceasta ar putea descuraja formarea de noi partide sau acceptarea foștilor membri ai partidelor dizolvate, subminând pluralismul politic. Pe de altă parte, dacă criteriile sunt prea stricte și aplicate, acestea pot deveni ineficiente în realizarea obiectivului legii, permițând partidelor declarate neconstituționale să se reorganizeze și să denatureze dezbaterea democratică autentică.

27. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO sau Curtea) a analizat dacă autoritățile judiciare naționale au evaluat toate probele într-o manieră rezonabilă pentru a concluziona că exista continuitate între un partid dizolvat și un nou grup electoral. În cauza *Etxeberria și alții c. Spaniei*, Curtea a constatat că legislația spaniolă stabilea o listă de criterii pentru a decide dacă exista o pretinsă continuitate, iar Curtea Supremă a Spaniei a adăuga, de asemenea, alte criterii care puteau fi luate în considerare pentru a determina existența unei astfel de continuități. Curtea a considerat că „diverșii factori trebuiau apreciați împreună, astfel încât să fie

---

<sup>8</sup> CtEDO, *Cumhuriyet Halk Partisi c. Turciei*, nr. 19920/13, 26 aprilie 2016, par. 106; CtEDO, *Ezelin c. Franței*, 26 aprilie 1991, seria A nr. 202, par. 45; Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), Linii directoare comune privind reglementarea partidelor politice, ed. a II-a, par. 48.

posibil să se stabilească, într-o manieră rezonabilă și nearbitrară, dacă grupul electoral poate fi considerat succesori al unor partide declarate ilegale.”<sup>9</sup>În cauza spaniolă, unii membri ai noii grupări electorale fuseseră anterior candidați ai partidului politic dizolvat, iar anumiți lideri făcuseră chiar declarații publice, afirmând că organizația declarată ilegală continua să existe.

28. Acest precedent poate fi interpretat în sensul că determinarea continuității dintre doi actori politici necesită o analiză atentă a mai multor circumstanțe de fapt și trebuie realizată de la caz la caz. Pentru această evaluare contextuală și bazată pe fapte, trebuie avute în vedere mai multe indicii concurente. Prin urmare, Comisia de la Veneția consideră că criteriile prevăzute la articolul 3 alin. (1)–(1<sup>3</sup>) din Lege constituie criterii obiective pentru determinarea statutului de partid politic succesori, cu condiția ca lista circumstanțelor prevăzută de legislația moldovenească să fie interpretată într-o manieră holistică. Pe de o parte, nu este suficient ca una dintre circumstanțele enumerate să fie îndeplinită pentru a demonstra continuitatea. Pe de altă parte, nici nu este necesar ca toate circumstanțele să fie întrunite pentru a dovedi existența continuității. În funcție de context, unele criterii pot fi îndeplinite, iar altele nu.

29. O atenție deosebită trebuie acordată și ultimului dintre criteriile prevăzute la articolul 3 alin. (1<sup>2</sup>) pct. 7, care conține o clauză deschisă ce permite luarea în considerare a „oricăror alte circumstanțe relevante”, în măsura în care acestea ilustrează continuitatea cu partidul politic declarat neconstituțional. În opinia Comisiei de la Veneția, lista este deschisă, deoarece, în anumite cazuri, pot exista alte elemente relevante care nu pot fi anticipate de legiuitor. Nu toate circumstanțele relevante pot fi prevăzute din timp. În conformitate cu jurisprudența CtEDO și după cum au subliniat Comisia de la Veneția și ODIHR, „[p]entru a asigura că restricțiile nu sunt aplicate în mod nejustificat și că mecanismele de control sunt eficiente (...), legislația trebuie să fie atent formulată astfel încât să nu fie nici excesiv de detaliată, nici prea vagă.”<sup>10</sup> Această clauză deschisă poate fi, prin urmare, considerată drept un „criteriu obiectiv”, în măsura în care puterea discreționară care rămâne în mod necesar în competența autorității judiciare însărcinate cu evaluarea „continuității” dintre două partide sau entități politice este justificată în mod adecvat în motivarea deciziei.

30. În concluzie, în ceea ce privește cerința ca restricțiile să fie prevăzute de lege, Comisia de la Veneția apreciază că criteriile prevăzute la articolul 3 alin. (1)–(1<sup>3</sup>) din Legea privind partidele politice pentru determinarea statutului de partid politic succesori constituie criterii obiective. De asemenea, acestea sunt previzibile în ceea ce privește efectele lor și, prin urmare, îndeplinesc cerința legalității, atâta timp cât sunt interpretate ca elemente simptomatice sau indicii ale continuității. Alte elemente, chiar dacă nu sunt enumerate în lege, pot fi luate în considerare. Totuși, evaluarea trebuie să fie holistică și contextuală, strict raportată la situația concretă și susținută de o justificare adecvată și motivată în decizie.

31. Al doilea aspect care trebuie analizat este dacă restricția urmărește un scop legitim. Orice ingerință în dreptul la libertatea de asociere trebuie să urmărească cel puțin unul dintre scopurile legitime prevăzute la alineatul (2) al articolului 11:

---

<sup>9</sup> CtEDO, *Etxebarria și alții c. Spaniei*, nr. 35579/03 și altele, 30 iunie 2009, par. 22.

<sup>10</sup> Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), op. cit., par. 48; a se vedea și [CDL-AD\(2014\)046](#), Linii directoare comune privind libertatea de asociere.

securitatea națională sau siguranța publică, prevenirea dezordinii sau a infracțiunilor, protecția sănătății sau a moralei ori protecția drepturilor și libertăților altora. Excepțiile de la libertatea de asociere trebuie interpretate restrictiv, astfel încât enumerarea lor să fie strict exhaustivă, iar definiția lor să fie în mod necesar limitativă.<sup>11</sup>

32. În ansamblu, orice restricție a dreptului de asociere în temeiul articolului 11 alin. (2) CEDO și articolului 22 alin. (2) PIDCP trebuie echilibrată cu principiul pluralismului democratic. Legitimitatea democratică impune ca inclusiv și forțele politice nepopulare sau controversate să aibă un anumit spațiu de manifestare. Totuși, deși articolul 10 garantează posibilitatea exprimării în dezbaterile publice a ideilor care se abat de la cele ale unui sistem democratic, atâta timp cât acestea nu constituie un discurs instigator la ură sau nu incită la violență, articolul 11 nu împiedică statele să adopte măsuri pentru a se asigura că o asociație nu urmărește obiective politice contrare valorilor democrației pluraliste și în încălcarea drepturilor și libertăților garantate de Convenție.<sup>12</sup> Având în vedere contextul ingerințelor străine și al structurilor politice ilicite, Republica Moldova urmărește un scop legitim în temeiul articolelor 11 alin. (2) CEDO și 22 alin. (2) PIDCP: prevenirea reapariției partidelor declarate neconstituționale, care pot amenința procesele democratice, pot servi drept vehicule pentru finanțare ilicită, ingerință străină sau cumpărare de voturi, contribuind astfel la protejarea securității naționale și a drepturilor și libertăților altora.

33. În al treilea rând, orice restricție în temeiul articolului 11 alin. (2) trebuie să fie necesară într-o societate democratică. Noțiunea de necesitate presupune două condiții: a) ingerința trebuie să corespundă unei „nevoi sociale imperioase”; b) ingerința trebuie să fie proporțională cu scopul legitim urmărit.

34. Revine autorităților naționale sarcina de a aprecia dacă există o „nevoie socială imperioasă” pentru impunerea unor restricții specifice. Totuși, orice ingerință trebuie să fie proporțională cu scopul legitim urmărit. Aceasta impune ca autoritățile naționale să aleagă cea mai puțin restrictivă opțiune disponibilă și să recurgă la măsuri mai severe doar atunci când cele mai blânde nu pot atinge eficient scopul urmărit. Gradul ingerinței nu poate fi analizat la modul abstract, ci trebuie evaluat în contextul concret al cauzei. Măsurile temporare pot fi adecvate, întrucât sunt mai puțin drastice decât dizolvarea unei organizații și permit desfășurarea investigațiilor sau a procedurilor judiciare pentru a determina aspecte precum statutul de succesori. Cele mai severe măsuri, inclusiv dizolvarea unui partid politic în întregime, trebuie adoptate doar în cele mai grave circumstanțe.<sup>13</sup> În plus, dizolvarea trebuie aplicată doar ca măsură de ultimă instanță. Pentru a respecta principiul proporționalității în cazurile de dizolvare, autoritățile trebuie să demonstreze că nu există alte mijloace de atingere a aceluiași scop care ar interfera mai puțin grav cu dreptul la libertatea de asociere.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> CtEDO, *Sidiropoulos și alții împotriva Greciei*, nr. 26695/95, 10 iulie 1998, § 38, *Reports 1998-IV. Articolul 22 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (ICCPR) prevede o listă similară de scopuri legitime, și anume: „securitatea națională sau siguranța publică, ordinea publică (ordre public), protecția sănătății sau a moralei publice ori protecția drepturilor și libertăților altora”.*

<sup>12</sup> CtEDO, *Zehra Foundation și alții c. Turciei*, nr. 51595/07, 10 iulie 2018, par. 55–56.

<sup>13</sup> CtEDO, *Herri Batasuna și Batasuna c. Spaniei; Linkov c. Republicii Cehe*.

<sup>14</sup> CtEDO, *Adana TAYAD c. Turciei; Association Rhino c. Elveției; Magyar Keresztény Mennonita Egyház c. Ungarie*, nr. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 și 56581/12, 8 aprilie 2014, § 96i; *Internationale Humanitäre Hilfsorganisation e.V. c. Germaniei*, nr. 11214/19, 10 octombrie 2023, §§ 95–97.

35. Legislația moldovenească prevede o procedură graduală (pas cu pas) pentru remedierea neregulilor în activitatea unui partid, care poate conduce inițial la limitări temporare ale activității acestuia: numai dacă, în urma unei solicitări a Ministerului Justiției de a adopta măsuri pentru a înceta acțiunile sau inacțiunile prevăzute la articolul 21 alin. (1) și (1<sup>1</sup>) și de a informa Ministerul cu privire la măsurile întreprinse și la înlăturarea încălcărilor respective, organul de conducere al partidului politic nu se conformează în termen de 30 de zile, Ministerul poate solicita suspendarea activității partidului politic, pentru o perioadă de până la 6 luni. Deși modificările adoptate recent permit Ministerului Justiției să se adreseze direct instanței fără un avertisment prealabil, această posibilitate este limitată la cazurile în care acțiunile sau inacțiunile prevăzute la articolul 21 alin. (1) și (1<sup>1</sup>) amenință suveranitatea, securitatea sau ordinea publică, fiind însoțite de o listă de factori agravanți (alineatul (3<sup>1</sup>) lit. a)–f)), și anume:

- a) acțiuni de subminare a proceselor electorale;
- b) campanii de dezinformare, incitare la ură, propagandă a agresiunii militare, mesaje cu conținut extremist sau terorist ori care, în alt mod, reprezintă o amenințare la adresa securității naționale;
- c) acte de corupere a alegătorilor la scară largă;
- d) finanțare ilegală sau furnizare ilegală de servicii ori bunuri materiale către partidul politic sau concurenții săi electorali;
- e) acțiuni de spălare a banilor sau introducerea în țară, în mod sistematic și ilegal, a mijloacelor financiare pentru activități curente sau electorale ale partidului politic;
- f) acțiuni de planificare, coordonare sau susținere a unor acțiuni violente.

36. În acest context, Comisia de la Veneția constată că măsurile prevăzute în dispozițiile examinate nu intră, în sine, în conflict cu articolele 10, 11 și 17 din Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO).

37. Totuși, și aceasta este chestiunea aflată în discuție, articolul 22 alin. (2) lit. f) prevede dizolvarea unui așa-numit partid succesor drept singura măsură/sanctiune aplicabilă. Dizolvarea poate interveni dacă instanța constată că un partid continuă sau reia activitatea unui partid declarat neconstituțional. În ceea ce privește partidele succesoare, problema este, în primul rând, dacă declararea unui partid ca neconstituțional se extinde de drept (ipso iure) și asupra unui partid care poate fi considerat succesorul său și, în al doilea rând, dacă, în asemenea cazuri, dizolvarea este singura măsură adecvată.

38. Restricțiile asupra libertății de asociere, în special atunci când conduc la dizolvarea unei organizații, trebuie să respecte cerințele menționate anterior (par. 22 și urm.), inclusiv principiul proporționalității. Simplul fapt al „continuității” cu un partid anterior declarat neconstituțional nu este suficient, decât dacă natura neconstituțională a partidului anterior a vizat un comportament esențialmente antidemocratic, iar noul partid continuă în mod demonstrabil acel program sau acele metode antidemocratice. Deoarece partidele politice pot fi declarate neconstituționale pentru motive diferite, nu se poate prezuma că o asemenea declarație vizează întotdeauna un astfel de comportament. Chiar și atunci când dreptul intern prevede multiple temeuri pentru dizolvare, acestea trebuie, în lumina standardului proporționalității prevăzut la articolul 11 CEDO, să se refere în ultimă instanță la un comportament anti-democratic fundamental; în caz contrar, dizolvarea ar constitui o ingerință disproporționată.

39. În cauza menționată anterior *Etxeberria și alții c. Spaniei*, Curtea a fost de acord că „dizolvarea partidelor politice [Batasuna și Herri Batasuna] ar fi fost lipsită de sens dacă acestea ar fi putut continua, de facto, activitatea prin intermediul grupărilor electorale în cauză.”<sup>15</sup> În consecință, Curtea a constatat că restricția contestată – în acel caz privind articolul 3 din Protocolul nr. 1, având în vedere natura grupărilor electorale – urmărea scopuri compatibile cu principiul statului de drept și cu obiectivele generale ale Convenției, în special protecția ordinii democratice. De asemenea, analizând dacă dizolvarea ambelor partide a încălcat articolul 11 CEDO, Curtea a fost de acord cu ipoteza Curții Supreme spaniole potrivit căreia cele două partide constituiau „o singură entitate.”<sup>16</sup> Prin urmare, dizolvarea unui partid politic în asemenea circumstanțe se poate încadra în sfera ingerințelor justificate în temeiul articolului 11.

40. De asemenea, CtEDO a recunoscut că statele părți la Convenție sunt îndreptățite să adopte măsuri preventive pentru protejarea democrației atât în raport cu partidele politice, cât și cu alte entități.<sup>17</sup> Statele nu pot fi obligate să aștepte până când un partid politic preia puterea și începe să adopte măsuri concrete pentru implementarea unei politici incompatibile cu standardele Convenției. Atunci când pericolul unei asemenea politici este suficient demonstrat și iminent, un stat poate, în mod rezonabil, să prevină punerea în aplicare a acesteia înainte de a fi inițiate acțiuni concrete care ar putea prejudicia pacea civilă și regimul democratic al țării. O examinare de ansamblu a justificării interzicerii sau dizolvării unui partid politic pentru faptul că reprezintă o amenințare la adresa pluralismului și valorilor democratice „trebuie să se concentreze asupra următoarelor aspecte: (i) dacă exista o probă plauzibilă că riscul pentru democrație, presupunând că a fost demonstrat, era suficient de iminent; (ii) dacă actele și declarațiile liderilor și membrilor partidului politic în cauză sunt imputabile partidului în ansamblu; și (iii) dacă actele și declarațiile imputabile partidului politic formează un ansamblu care oferă o imagine clară a unui model de societate conceput și promovat de partid, incompatibil cu noțiunea de «societate democratică».”<sup>18</sup>

41. Comisia de la Veneția observă, de asemenea, că restricțiile impuse partidelor politice în circumstanțele analizate pot fi strâns legate de interdicția utilizării Convenției pentru a limita sau distruge în mod excesiv drepturile garantate de aceasta, consacrată la articolul 17. Într-adevăr, articolul 3 alin. (1<sup>1</sup>) din Legea moldovenească privind partidele politice prevede că reprezintă „exercitare frauduloasă a dreptului la asociere politică (...) continuarea sau reluarea, în calitate de partid politic succesori, a activității unui partid politic declarat neconstituțional” [sublinierea adăugată]. Formularea dispoziției citate din Legea privind partidele politice implică faptul că rațiunea care permite dizolvarea unui partid politic pentru faptul că este succesori al unui partid declarat neconstituțional ar fi abuzul de libertatea de asociere.

<sup>15</sup> CtEDO, *Etxeberria și alții c. Spaniei*, nr. 35579/03 și altele, 30 iunie 2009, par. 52.

<sup>16</sup> CtEDO, *Herri Batasuna și Batasuna c. Spaniei*, nr. 25803/04 și 25817/04, 30 iunie 2009, par. 84.

<sup>17</sup> CtEDO, *Refah Partisi (Partidul Prosperității) și alții c. Turciei* [Marea Cameră], nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 și 41344/98, 13 februarie 2003; *Herri Batasuna și Batasuna c. Spaniei*, nr. 25803/04 și 25817/04, 30 iunie 2009.

<sup>18</sup> CtEDO, *Refah Partisi (Partidul Prosperității) și alții c. Turciei* [MC], nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 și 41344/98, 13 februarie 2003, par. 104; *Partidul Comuniștilor (Nepecerîști) și Ungureanu c. României*, nr. 46626/99, nr. 46626/99, 3 februarie 2005, par. 46

42. Articolul 17 CEDO are ca scop să ofere statelor membre și sistemului european un instrument pentru protejarea democrației împotriva activităților actorilor politici care utilizează principiile democratice pentru a distruge democrația și premisele sale.<sup>19</sup> După cum a subliniat Curtea, „nimeni nu trebuie să fie autorizat să invoce dispozițiile Convenției pentru a slăbi sau distruge idealurile și valorile unei societăți democratice.”<sup>20</sup> Această dispoziție este astfel legată de conceptul de „democrație capabilă să se apere”<sup>21</sup>: prin interzicerea „abuzului de drept”, articolul 17 este menit să ofere democrațiilor mijloacele de a combate actele și activitățile care distrug sau restrâng în mod nejustificat drepturile și libertățile fundamentale, indiferent dacă acestea sunt realizate de „un stat”, „un grup” sau „un individ”.<sup>22</sup>

43. Deși jurisprudența Curții Europene este foarte prudentă și strictă, recurgând la articolul 17 doar în cazuri evidente și excepționale, Curtea a aplicat această dispoziție în principal în legătură cu „drepturile politice”, inclusiv libertatea de exprimare (articolul 10) și libertatea de asociere (articolul 11), situație care este relevantă în speță.<sup>23</sup> În acest sens, Curtea a constatat că asociațiile care desfășoară activități contrare valorilor Convenției nu pot beneficia de protecția articolului 11, în temeiul articolului 17.<sup>24</sup> Prin urmare, și în conexiune cu analiza restricțiilor drepturilor consacrate la articolele 11 CEDO și 22 PIDCP, cazul partidelor politice sau al altor actori electorali care continuă activitatea unui partid politic dizolvat pare să se încadreze și în ipoteza abuzului de drept.

44. Se ridică însă o chestiune distinctă privind faptul dacă dizolvarea unui partid politic reprezintă singura măsură disponibilă statului atunci când are de-a face cu un partid considerat succesori al unui partid declarat neconstituțional. În opinia Comisiei de la Veneția, instituirea dizolvării unui partid politic ca o consecință necesară a constatării statutului său de succesori contravine principiului proporționalității, care impune ca măsuri atât de grave precum dizolvarea unui partid politic să fie adoptate doar atunci când nu există alte mijloace de atingere a aceluiași scop care să interfereze mai puțin grav cu dreptul la libertatea de asociere.<sup>25</sup> Faptul că dispozițiile analizate acordă Curții de Apel Centru competența de a impune limitări ca alternativă la dizolvare atunci când încălcările nu sunt suficient de grave (articolul 22 alin. (23))

<sup>19</sup> CtEDO, *W.P. și alții c. Poloniei*, nr. 42264/98, 2 septembrie 2004; *Paksas c. Lituaniei*, nr. 34932/04, 6 ianuarie 2011, § 87; *Ayoub și alții c. Franței*, nr. 77400/14, 34532/15 și 34550/15, 8 octombrie 2020, § 92.

<sup>20</sup> CtEDO, *Refah Partisi, și alții împotriva Turciei* [Marea Cameră], nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 și 41344/98, 13 februarie 2003, par. 99.

<sup>21</sup> CtEDO, *Vogt c. Germaniei*, nr. 17851/91, 26 septembrie 1995, §§ 51 și 59, Series A nr. 323 (Marea Cameră); *Ždanoka c. Letoniei*, [Marea Cameră], nr. 58278/00, 16 martie 2006, § 100; *Erdel împotriva Germaniei* (dec.), nr. 30067/04, 13 februarie 2007; *Perinçek c. Elveției*; *Ayoub c. Franței*, nr. 27510/08, 15 octombrie 2015, § 242; *Ayoub și alții împotriva Franței*, nr. 77400/14, 34532/15 și 34550/15, 8 octombrie 2020, § 138.

<sup>22</sup> CtEDO, *Bîrsan c. României*, nr. 79917/13, 2 februarie 2016.

<sup>23</sup> Comisia Europeană a Drepturilor Omului, *Partidul Comunist German (KPD) c. Germaniei*; CtEDO, *Herri Batasuna*; *Refah Partisi*. De asemenea, se consideră că Curtea s-a inspirat implicit din articolul 17 atunci când a constatat că actele care urmăreau distrugerea democrației, incitau la violență sau urmăreau să răspândească, să incite sau să justifice ura bazată pe intoleranță nu beneficiază de protecția oferită de dispozițiile materiale relevante ale Convenției (în cazul articolului 11, a se vedea, de exemplu, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Herri Batasuna și Batasuna împotriva Spaniei*, nr. 25803/04 și 25817/04, 30 iunie 2009, și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Refah Partisi (Partidul Bunăstării) și alții împotriva Turciei* [Marea Cameră], nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 și 41344/98, 13 februarie 2003).

<sup>24</sup> CtEDO, *Ayoub și alții c. Franței*, nr. 77400/14, 34532/15 și 34550/15, 8 octombrie 2020.

<sup>25</sup> CtEDO, *Adana TAYAD*, nr. 59835/10, 21 iulie 2020, § 36; *Association Rhino*, nr. 48848/07, 11 octombrie 2011, § 65; *Magyar Keresztény Mennonita Egyház*, nr. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 și 56581/12, 8 aprilie 2014, § 96; *Internationale Humanitäre Hilfsorganisation*, nr. 11214/19, 10 octombrie 2023, §§ 95–97..

confirmă că este posibil un spectru de consecințe juridice. Dizolvarea poate constitui o măsură admisibilă, însă nu trebuie să fie unica măsură și trebuie aplicată doar ca ultima ratio.

45. În concluzie, în ceea ce privește întrebarea 2, Comisia de la Veneția constată că restricțiile impuse partidelor politice succesoare ale partidelor declarate neconstituționale sunt posibile și conforme cu standardele europene și internaționale. Totuși, asemenea restricții trebuie să respecte principiul proporționalității. Dizolvarea este posibilă în anumite cazuri, însă prevederea dizolvării ca unică măsură împotriva acestor partide poate fi contrară standardelor internaționale. Dizolvarea trebuie să fie o măsură de ultimă instanță, precedată de alte măsuri mai puțin restrictive, care trebuie, de asemenea, prevăzute de lege.

## **2. Limitarea activității unui partid politic ca măsură provizorie și compatibilitatea sa cu articolul 11 și articolul 3 din Protocolul nr. 1 la CEDO (și articolele 22 și 25 lit. b) PIDCP)**

46. Dispozițiile privind măsurile provizorii, introduse de asemenea în Legea privind partidele politice în vara anului 2025, necesită o evaluare distinctă. Potrivit articolelor 21 alin. (3<sup>2</sup>)–(3<sup>4</sup>), 21 alin. (5<sup>1</sup>) și 22 alin. (2<sup>1</sup>), activitatea partidelor politice – fie că sunt sau nu partide succesoare ale unor partide declarate neconstituționale – poate fi limitată, ca măsură provizorie, pe durata examinării cauzei, până la pronunțarea hotărârii asupra fondului.

47. Aceste restricții trebuie, de asemenea, analizate în lumina cadrului privind restricțiile justificate la articolul 11 CEDO și articolul 22 PIDCP, dar sunt deosebit de relevante și în măsura în care limitează și aspectul „pasiv” al drepturilor consacrate la articolul 3 din Protocolul nr. 1 la CEDO și articolul 25 lit. b) PIDCP (ultimul fiind relevant în special pentru alegerile locale și prezidențiale). Limitările impuse partidelor politice afectează nu doar partidul în sine, ci și drepturile electorale ale membrilor săi, precum și ale cetățenilor în general: dacă activitatea unui partid este limitată sau acesta este dizolvat, membrii săi pot fi privați de vehiculul politic prin care să candideze la alegeri, iar cetățenii pot fi privați de întreaga gamă de opțiuni politice.

48. Similar articolelor 11 CEDO și 22 PIDCP, drepturile consacrate la articolul 3 din Protocolul nr. 1 și articolul 25 lit. b) PIDCP nu sunt absolute. Curtea a sintetizat recent jurisprudența sa în materie astfel<sup>26</sup>:

*„216. Drepturile garantate de articolul 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție nu sunt absolute (Etxebarria și alții c. Spaniei, nr. 35579/03 și altele, § 48, 30 iunie 2009). Există loc pentru «limitări implicite», iar statelor contractante trebuie să li se recunoască o marjă largă de apreciere în această materie (Mathieu-Mohin și Clerfayt, citată anterior, § 52; Podkolzina c. Letoniei, nr. 46726/99, § 33, CEDO 2002-II; Sadak și alții, citată anterior, § 31; și Kavakçı, citată anterior, § 40). Totuși, Curții îi revine competența de a se pronunța în ultimă instanță asupra respectării cerințelor*

---

<sup>26</sup> CtEDO, *Sanchez i Picanyol și alții c. Spaniei*, 6 noiembrie 2025. Comisia de la Veneția și ODIHR au analizat restricțiile privind articolul 3 din Protocolul nr. 1 la CEDO în opinia lor amicus curiae adresată Curții Constituționale a Republicii Moldova privind ineligibilitatea persoanelor afiliate partidelor politice declarate neconstituționale. A se vedea: Comisia de la Veneția și ODIHR, CDL-AD(2023)049, *Opinie comună amicus curiae privind ineligibilitatea persoanelor afiliate partidelor politice declarate neconstituționale*.

articolului 3 din Protocolul nr. 1; în acest sens, ea trebuie să se asigure că restricțiile impuse exercitării drepturilor decurgând din acest articol nu le reduc într-o asemenea măsură încât să le afecteze însăși substanța și să le priveze de efectivitate, că urmăresc un scop legitim și că mijloacele utilizate nu sunt disproporționate (Mathieu-Mohin și Clerfayt, citată anterior, § 52).

217. Noțiunea de «limitări implicite» înseamnă că testele tradiționale privind «necesitatea» sau «nevoia socială imperioasă», pe care Curtea le aplică atunci când examinează cauze în temeiul articolelor 8–11 din Convenție, nu sunt aplicabile în cauzele privind articolul 3 din Protocolul nr. 1. Mai degrabă, Curtea urmărește, în primul rând, să stabilească dacă a existat un tratament arbitrar sau o lipsă de proporționalitate. Ea examinează apoi dacă limitarea a constituit o ingerință nejustificată în libera exprimare a opiniei poporului (Mathieu-Mohin și Clerfayt, citată anterior, § 52; și Ždanoka, citată anterior, § 115). În plus, în ceea ce privește definirea întinderii controlului exercitat asupra măsurilor restrictive, Curtea a statuat că dreptul de a candida la alegeri legislative poate fi supus unor cerințe mai stricte decât dreptul de vot. Într-adevăr, în timp ce criteriul referitor la aspectul «activ» al articolului 3 din Protocolul nr. 1 implică, în mod obișnuit, o evaluare mai amplă a proporționalității dispozițiilor legale care privează o persoană sau un grup de persoane de dreptul de vot, abordarea adoptată de Curte cu privire la aspectul «pasiv» al acestei dispoziții se limitează, în esență, la verificarea absenței arbitrarului în procedurile interne care au condus la privarea unei persoane de eligibilitate (Melnitchenko c. Ucrainei, nr. 17707/02, § 57, CEDO 2004-X).”

49. Cauzele menționate anterior, în special *Etxeberria și alții c. Spaniei*, arată că protecția ordinii democratice este unul dintre scopurile compatibile cu principiul statului de drept și cu obiectivele generale ale Convenției. Totuși, pentru a fi compatibilă cu Convenția, o restricție a elementului pasiv al articolului 3 din Protocolul nr. 1 trebuie, în primul rând, să fie legală: în special, trebuie să fie prevăzută de lege.<sup>27</sup> Evaluarea de mai sus a arătat deja că orice eventuală restricție a drepturilor consacrate la articolul 11 și articolul 3 din Protocolul nr. 1 (și articolele 22 și 25 lit. b) PIDCP) în temeiul modificărilor examinate, inclusiv cele cu caracter provizoriu, îndeplinește această cerință (a se vedea par. 22–29).

50. În plus, orice respingere a unei candidaturi trebuie să fie proporțională cu scopul serios al protejării ordinii democratice.<sup>28</sup> În contextul specific al Republicii Moldova, scopul urmărit prin măsurile provizorii care limitează drepturile electorale și libertatea de asociere pare să fie, de asemenea, legitim (a se vedea par. 30–31).

51. Posibilitatea adoptării unor asemenea restricții ca măsuri provizorii pare, însă, diferită în procedurile care urmăresc limitarea activității unui partid politic față de cele care urmăresc dizolvarea acestuia. Pe de o parte, articolul 21 alin. (3<sup>2</sup>), astfel cum a fost modificat în 2025, prevede că o asemenea măsură provizorie poate fi impusă în cadrul procedurilor de limitare doar atunci când există un pericol real și iminent de consecințe iremediabile pentru valorile democratice și statul de drept. Pe de altă parte, articolul 22 alin. (2<sup>1</sup>) permite Ministerului Justiției să solicite o asemenea limitare provizorie în procedurile de dizolvare atunci când acestea se bazează pe trei circumstanțe: un partid a cărui activitate a fost limitată săvârșește acțiuni similare

<sup>27</sup> CtEDO, *Dicle și Sadak c. Turciei*, nr. 48621/07, 16 iunie 2015.

<sup>28</sup> CtEDO, *Paksas c. Lituaniei* [MC], nr. 34932/04, 6 ianuarie 2011.

celor pentru care activitatea i-a fost limitată, în termen de un an de la data limitării; activitatea partidului este desfășurată prin mijloace ilegale sau prin săvârșirea de acte de violență; activitatea partidului intră în sfera așa-numitelor partide succesoare.

52. De la bun început, Comisia de la Veneția observă că există posibilitatea de a aplica măsuri asigurătorii care restrâng activitatea unui partid politic atunci când măsura finală urmărită implică, de asemenea, restricții asupra activității acelui partid. Comisia de la Veneția este de opinia că, de regulă, măsurile asigurătorii care interferează atât de profund cu drepturile electorale și libertatea de asociere ar trebui să fie aplicabile numai în cadrul unei proceduri de dizolvare. Măsurile asigurătorii în proceduri care vizează exclusiv limitarea activității unui partid nu sunt excluse, însă ar trebui să fie condiționate de circumstanțe strict delimitate și cu adevărat excepționale, de exemplu atunci când alegerile sunt iminente. În conformitate cu principiul proporționalității, ar părea rezonabil ca orice limitare asiguratorie să fie impusă numai atunci când există un pericol real și iminent de producere a unor consecințe ireparabile pentru valorile democratice și statul de drept. Cu excepția cazurilor în care limitările asigurătorii sunt absolut necesare, asemenea măsuri ar trebui să fie precedate de măsuri mai puțin drastice, cum ar fi un avertisment sau aplicarea unei amenzi.

53. În opinia Comisiei de la Veneția, posibilitatea de a limita activitatea unui partid politic, ca măsură asiguratorie, exclusiv pe baza faptului că acesta este considerat un potențial succes al unui partid declarat neconstituțional și care, în consecință, împiedică membrii săi să candideze la alegeri creează un risc excesiv de ridicat ca niciun remediu efectiv să nu fie disponibil în cazul în care, în final, partidul nu este considerat ca încadrându-se în această categorie. În asemenea circumstanțe, absența unui remediu efectiv ex post este practic inevitabilă, deoarece, odată ce alegerile au avut loc, rezultatul acestora nu mai poate fi în mod realist anulat, cu excepția situației în care acestea ar fi reluate. O asemenea situație ar putea constitui o încălcare a articolului 3 din Protocolul nr. 1 la Convenția europeană a drepturilor omului, în măsura în care nu ar putea fi acordate remedii efective părților afectate și/sau candidaților acestora. Faptul că, potrivit articolului 21 alin. (8) din Legea privind partidele politice, activitatea unui partid nu poate fi limitată pentru încălcări minore și nici în timpul unei campanii electorale la care acesta participă, cu excepția cazurilor în care limitarea activității rezultă din încălcări grave ale legii, astfel cum sunt prevăzute la articolele 3 și 21 (3<sup>1</sup>), reflectă recunoașterea legislativă a faptului că asemenea măsuri trebuie utilizate numai în cazuri de o gravitate deosebită. Această abordare este conformă cu principiul proporționalității, necesar în situațiile în care remediile ex post ar fi, în mod practic, incapabile să repare efectele excluderii dintr-un proces electoral. Prin urmare, Comisia de la Veneția consideră că limitarea activității unui partid politic ca măsură asiguratorie ar trebui prevăzută doar fie în cadrul procedurilor de dizolvare, fie în cadrul procedurilor care urmăresc limitarea activităților unui partid politic, cu condiția ca acestea să fie determinate de circumstanțe strict delimitate (clar și restrictiv definite) și cu adevărat excepționale. Revine instanțelor de judecată sarcina de a decide dacă aceste circumstanțe sunt îndeplinite în fiecare caz concret. După cum s-a menționat mai sus, orice hotărâre judecătorească prin care se dispun măsuri asigurătorii trebuie să fie susținută de o motivare adecvată și argumentată, care să demonstreze că circumstanțele cauzei justifică o asemenea măsură.

54. Se poate concluziona, astfel, că limitările asigurătorii asupra activității partidelor politice nu sunt, în sine, contrare standardelor europene și internaționale. Cu toate acestea, ele pot fi justificate numai în cadrul procedurilor de dizolvare, sau în cadrul procedurilor care urmăresc limitarea activității unui partid politic, cu condiția ca acestea să fie determinate de circumstanțe strict delimitate și cu adevărat excepționale. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă ca măsurile asigurătorii de o asemenea amploare să fie ferm fundamentate pe astfel de proceduri sau procedural conectate cu acestea, iar orice decizie prin care sunt impuse să fie susținută de o motivare adecvată și argumentată, care să demonstreze necesitatea lor strictă.

### **B. Întrebarea 3 (privind garanțiile procedurale)**

55. Deciziile privind limitarea activității unui partid politic sau dizolvarea acestuia nu privesc drepturile civile în sensul articolului 6 CEDO. Cu toate acestea, atât în jurisprudența CtEDO, cât și în standardele și opiniile Comisiei de la Veneția, importanța garanțiilor procedurale, atât ex ante, cât și ex post, a fost subliniată în mod repetat. Potrivit jurisprudenței Curții, articolul 3 din Protocolul nr. 1 conține anumite obligații pozitive cu caracter procedural, impunând în special existența unui sistem intern pentru examinarea efectivă a plângerilor și contestațiilor individuale în materie de drepturi electorale. Existența unui asemenea sistem constituie una dintre garanțiile esențiale pentru organizarea unor alegeri conforme cu standardele internaționale.<sup>29</sup>

56. Potrivit Legii privind partidele politice și cu excepția procedurilor directe prevăzute la articolul 21 alin. (3<sup>1</sup>), limitarea activității este precedată de o solicitare prealabilă adresată partidului de a remedia eventualele nereguli în termen de până la 30 de zile (articolul 21 alin. (2)), iar cererea Ministerului adresată instanței trebuie depusă în termen de 5 zile de la expirarea acestui termen (articolul 21 alin. (3)). Decizia de limitare a activității unui partid politic sau de dizolvare a acestuia este pronunțată de Curtea de Apel Centru. Curtea de Apel se pronunță în termen de două luni (articolele 21 alin. (3) și 22 alin. (2<sup>2</sup>)). Potrivit articolelor 21 alin. (4) și 22 alin. (2<sup>2</sup>) din Legea privind partidele politice, hotărârea instanței este executorie imediat, deși poate fi atacată în termen de 10 zile. Deciziile privind limitarea activității trebuie comunicate în termen de 24 de ore părților și autorităților competente de executare, care trebuie să informeze ulterior cu privire la executare (articolul 21 alin. (5<sup>2</sup>)).

57. În ceea ce privește procedura măsurilor provizorii, articolul 21 alin. (3<sup>3</sup>) din Legea privind partidele politice consacră principiul audiatur et altera pars (ascultarea ambelor părți). Articolul 21 alin. (3<sup>4</sup>) prevede un drept separat de apel împotriva măsurilor provizorii la Curtea Supremă de Justiție, care trebuie să examineze asemenea apeluri în termen de cinci zile.

---

<sup>29</sup> A se vedea CtEDO, *Mugemangango c. Belgiei* [MC], nr. 310/15, 10 iulie 2020; CtEDO, *Guðmundur Gunnarsson și Magnús Davíð Norðdahl c. Islandei*, nr. 24159/22 și 25751/22, 16 aprilie 2024.

Comisia de la Veneția și ODIHR au analizat, de asemenea, garanțiile procedurale în opinia lor amicus curiae adresată Curții Constituționale a Republicii Moldova privind ineligibilitatea persoanelor afiliate partidelor politice declarate neconstituționale. A se vedea: [CDL-AD\(2023\)049](#). A se vedea și Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2023\)031](#), par. 53 și urm.; Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2023\)048](#), par. 53 și urm.

58. Prin urmare, dispozițiile examinate conțin garanții procedurale care par apte să prevină arbitrarul, în măsura în care sunt aplicate cu respectarea pragului de gravitate descris la paragrafele 51–52 de mai sus și ținând cont de disponibilitatea limitată a unor remedii efective ulterioare în context electoral. Termenele prevăzute sunt, de asemenea, conforme cu recomandarea Comisiei de la Veneția potrivit căreia procedurile judiciare în materie electorală trebuie să fie simple, lipsite de formalism excesiv și supuse unor termene scurte, de regulă între trei și cinci zile.<sup>30</sup>

59. În pofida acestor garanții, rămân neelucidate mai multe aspecte importante. De exemplu, nu este clar de ce dreptul reclamantului la o audiere contradictorie este prevăzut expres doar pentru procedura privind măsurile asigurătorii. De asemenea, nu este pe deplin clar modul în care este repartizată sarcina probei și nici ce standard sau tip de probă este necesar pentru a demonstra existența unei „legături substanțiale” sau a unei similitudini între un partid declarat neconstituțional și un presupus partid succesor. Absența unui standard clar creează riscul unei aplicări inconsecvente sau excesiv de discreționare. În plus, nu este clar dacă apelurile împotriva acestor măsuri au efect suspensiv. Comisia de la Veneția recomandă, prin urmare, ca garanții procedurale echivalente să fie prevăzute pentru toate procedurile privind limitarea activității unui partid politic sau suspendarea acestuia, precum și pentru măsurile provizorii. Ar trebui prevăzute garanții specifice privind sarcina probei, iar apelurile nu ar trebui să aibă efect suspensiv decât în cazuri temeinic justificate.

#### IV. Concluzie

60. Prin scrisoarea din 12 septembrie 2025, dna Domnica Manole, Președinta Curții Constituționale a Republicii Moldova, a solicitat Comisiei de la Veneția o opinie *amicus curiae*. Solicitarea vizează anumite prevederi ale Legii nr. 294 din 21 decembrie 2007 privind partidele politice, modificată ultima dată în 2025, referitoare la partidele politice succesoare ale partidelor declarate neconstituționale, precum și la măsurile de limitare a activității și dizolvare a acestor partide și la limitarea activității unui partid politic ca măsură provizorie.

61. Comisia de la Veneția reamintește că dizolvarea unui partid politic trebuie adoptată doar în cele mai grave circumstanțe și ca măsură de ultimă instanță. Potrivit standardelor europene și internaționale, orice restricții ale dreptului la libertatea de asociere, consacrat la articolul 11 CEDO și articolul 22 PIDCP, trebuie să fie prevăzute de lege, să urmărească un scop legitim și să fie necesare într-o societate democratică. Deși statele beneficiază de o marjă mai largă de apreciere în ceea ce privește restricțiile drepturilor electorale consacrate la articolul 3 din Protocolul nr. 1 la CEDO și articolul 25 lit. b) PIDCP comparativ cu limitările libertății de asociere, asemenea restricții nu trebuie să fie arbitrare, nu pot fi disproporționate și nu trebuie să constituie o ingerință nejustificată în libera exprimare a opiniei poporului. În orice caz, limitarea activității unui partid politic trebuie echilibrată cu pluralismul democratic. Legitimitatea democratică impune ca chiar și forțele politice nepopulare sau controversate să beneficieze de un anumit spațiu de manifestare, cu excepția situației în care încalcă în mod clar ordinea constituțională fundamentală.

---

<sup>30</sup> Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), *Codul bunelor practici în materie electorală: Linii directoare și raport explicativ*, linia directoare II.3.3.g.

62. În răspunsul dat la întrebările adresate de Curtea Constituțională a Republicii Moldova, Comisia de la Veneția a ajuns la următoarele concluzii:

*Întrebarea 1 : Criteriile prevăzute la articolul 3 alineatele (1)–(1<sup>3</sup>) din Lege pentru determinarea statutului unui partid politic succesor sunt criterii obiective din perspectiva dreptului de a fi ales și a libertății persoanelor de a se asocia în partide politice?*

63. Criteriile prevăzute la articolul 3 alin. (1)–(1<sup>3</sup>) pentru determinarea statutului unui partid politic succesor sunt criterii obiective [par. 23–26]. Cu toate acestea, atunci când aceste criterii sunt utilizate pentru a determina dacă un partid politic continuă activitatea unui partid declarat neconstituțional, evaluarea trebuie să fie holistică și contextuală și strict raportată la situația concretă. Alte elemente, chiar dacă nu sunt enumerate în lege, pot fi luate în considerare, cu condiția ca decizia să fie susținută de o justificare adecvată și motivată.

*Întrebarea 2: Limitarea activității partidului politic, ca măsură provizorie, și dizolvarea partidului pentru motivul că reprezintă un partid succesor al unui partid politic declarat neconstituțional constituie măsuri justificate din perspectiva dreptului de a fi ales și a libertății persoanelor de a se asocia în partide politice?*

64. Comisia de la Veneția constată că măsurile vizate de această întrebare pot fi justificate în temeiul standardelor europene și internaționale, întrucât sunt definite de lege, urmăresc un scop legitim și sunt necesare într-o societate democratică [par. 22 și urm.]. În lumina jurisprudenței CtEDO, dizolvarea unui partid politic, dacă se constată că acesta continuă sau reia activitățile unui partid declarat neconstituțional, ar putea fi, de asemenea, justificată în temeiul articolului 11 alin. (2) CEDO și al articolului 22 PIDCP.

65. Comisia de la Veneția consideră însă că constatarea faptului că un partid politic este succesorul unui partid politic declarat neconstituțional nu ar trebui să conducă în mod necesar la dizolvarea unui asemenea partid și că ar trebui prevăzute alte mijloace de realizare a aceluiași obiective, care să interfereze într-o măsură mai puțin gravă cu dreptul la libertatea de asociere. De asemenea, Comisia consideră că activitatea unui partid politic poate fi limitată ca măsură asigurătoare, însă această posibilitate ar trebui prevăzută numai în cadrul procedurilor de dizolvare sau în cadrul procedurilor care urmăresc limitarea activității unui partid politic, cu condiția ca acestea să fie determinate de circumstanțe strict delimitate și cu adevărat excepționale. În plus, ar trebui prevăzute măsuri mai puțin drastice, care să preceadă limitarea activității ca măsură asigurătoare. În orice caz, orice decizie prin care se dispun limitări asigurătorii trebuie să fie susținută de o motivare adecvată și argumentată, care să demonstreze necesitatea lor strictă.

*Întrebarea 3: Conțin normele contestate suficiente garanții procedurale, apte să prevină arbitrarul?*

66. Comisia de la Veneția constată că garanțiile procedurale din normele contestate par apte să prevină arbitrarul [par. 55 și urm.]. Termenele prevăzute sunt, de asemenea, conforme cu standardele europene și internaționale. Totuși, Comisia de

la Veneția consideră că posibilele preocupări legate de dreptul reclamantului la o audiere cu participarea ambelor părți, de modul de repartizare a sarcinii probei și de faptul dacă apelurile au efect suspensiv trebuie clarificate.

67. Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția Curții Constituționale a Republicii Moldova pentru asistență suplimentară în această materie.