

OPINIE DISIDENTĂ,
expusă în temeiul articolului 27 alin. (5) din Legea cu privire la Curtea
Constituțională nr. 317 din 13 decembrie 1994 și al articolului 67 din
Codul jurisdicției constituționale nr. 502 din 16 iunie 1995

1. Prin Hotărârea nr. 10 din 19 iunie 2023 a fost admisă sesizarea Guvernului nr. 184h din 11 noiembrie 2022 și a fost declarat neconstituțional Partidul Politic „Șor”.

2. Nu susțin această soluție din următoarele considerente.

3. Cu titlu preliminar, remarc faptul că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională nu a examinat în fond sesizări care au avut ca obiect constituționalitatea unui partid politic. În acest context, este necesar să elucidăm câteva chestiuni.

4. În temeiul art. 135 alin. (1) lit. h) din Constituție, Curtea Constituțională hotărăște asupra chestiunilor care au ca obiect **constituționalitatea** unui partid. În același timp, articolul 41 alin. (4) din Constituție stabilește **temeiurile neconstituționalității unui partid politic**: „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**”.

5. Astfel, este necesară interpretarea textului „**militează**” din articolul 41 alin. (4) din Constituție. Potrivit DEX-ului¹, „a milita” presupune **a lupta pentru un principiu, pentru o cauză**. Prin urmare, conform normei constituționale, poate fi declarat neconstituțional partidul politic care, prin scopurile ori/și prin activitatea sa, **luptă împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept, a suveranității și independenței, a integrității teritoriale a Republicii Moldova**.

6. Această mențiune este importantă pentru a face o distincție clară între **neconstituționalitatea și ilegalitatea unui partid politic**. În principiu, trebuie să existe deosebiri de esență între prevederile constituționale și cele legale referitoare la temeiurile și procedura încetării activității unui partid politic. Legea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv. În caz contrar s-ar putea pune problema calității legii. Pentru destinatarul legii nu ar fi clar în ce situații se aplică o procedură sau alta, fapt care ar putea genera abuzuri din partea autorităților statului (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 25 din 12 august 2021, § 68; HCC nr. 39 din 21 decembrie 2021, § 44).

7. Potrivit prevederilor articolului 22 din Legea nr. 294 din 21 decembrie 2007 privind partidele politice, partidul politic își încetează activitatea prin, *inter alia*, dizolvare ca urmare a pronunțării unei hotărâri definitive judecătorești, la cererea Ministerului Justiției (alin. (1) lit. c)), și prin declararea neconstituționalității sale ca urmare a pronunțării unei hotărâri a Curții Constituționale (alin. (1) lit. d)). Ministerul Justiției va înainta judecătoriei o acțiune prin care va cere dizolvarea partidului politic

¹ <https://dexonline.net/definitie-milita>; <https://dexonline.ro/definitie/milita>

dacă există cel puțin unul din următoarele motive: pe parcursul unui an, care începe să curgă din data la care a devenit definitivă hotărârea judecătorească privind limitarea activității partidului, acesta a comis acțiuni similare celor pentru care activitatea partidului a fost limitată; activitatea partidului se desfășoară pe căi ori prin mijloace ilegale sau prin săvârșirea unor acte de violență (alin. (2) literele b) și d)).

8. În acest context, observ că ***norma constituțională din articolul 41 alin. (4) și prevederile Legii nr. 294 din 21 decembrie 2007 privind partidele politice se suprapun***. Astfel, conform articolului 3 al Legii menționate, *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 (alin. (1)); în Republica Moldova *este interzisă constituirea și activitatea partidelor*, altor organizații politice ale statelor străine, precum și a filialelor și structurilor acestora, dacă acestea duc la contestare și defăimare a statului și a poporului, îndemn la război de agresiune, la ură națională, rasială sau religioasă, incitare la discriminare, la separatism teritorial, la violență publică, precum și la alte manifestări ce atentează la regimul constituțional (alin. (5)); constituirea și activitatea partidelor politice în baza discriminării pe criterii de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, avere sau origine socială *sunt interzise*” (alin. (6)). Astfel, aparent, pentru unele și aceleași acțiuni, partidul politic ar putea fie dizolvat prin hotărâre a instanței de judecată, fie declarat neconstituțional de Curtea Constituțională.

9. Prin urmare, sunt necesare criterii clare de delimitare a neconstituționalității unui partid politic de ilegalitatea acestuia. În acest context, rețin faptul că, potrivit articolului 21 din Legea nr. 294/2007, ***activitatea partidelor politice poate fi limitată***. Limitarea poate avea loc dacă prin acțiunile partidului politic ***se aduc prejudicii grave pluralismului politic sau principiilor democratice fundamentale*** (alin. (1)). Activitatea partidului politic va fi limitată pe un termen de până la 6 luni (alin. (3)) și pe perioada limitării activității partidului politic, acestuia îi este interzisă fondarea mijloacelor de informare în masă, organizarea de întruniri, mitinguri, demonstrații, pichetări și alte acțiuni publice, precum și folosirea tuturor tipurilor de depuneri bancare, cu excepția cazurilor stabilite prin lege (alin. (5)).

10. Potrivit Curții Europene a Drepturilor Omului, necesitatea suspendării (limitării) activității unui partid politic parlamentar trebuie verificată foarte atent, chiar dacă este de scurtă durată. Natura temporară a suspendării nu are o importanță decisivă la examinarea proporționalității măsurii, deoarece chiar și o suspendare temporară ar putea avea, în mod rezonabil, un „efect de descurajare” asupra capacității partidului de a-și exercita libertatea de exprimare și de a-și urmări scopurile politice, mai ales, pentru că ea a fost adoptată în ajunul alegerilor locale (a se vedea *Partidul Popular Creștin Democrat v. Republica Moldova*, 14 februarie 2006, §§ 68, 77). Prin urmare, este necesar să vedem **care este gradul de intensitate al prejudiciilor aduse valorilor constituționale stabilite în articolul 41 alin.**

(4) din Constituție în cazul declarării neconstituționalității unui partid politic, dacă pentru limitarea (restrângerea) temporară a activității partidului este necesară aducerea unor prejudicii grave pluralismului politic sau principiilor democratice fundamentale.

11. În acest context, trebuie analizată jurisprudența Curții Europene. Având în vedere rolul esențial pe care îl joacă partidele politice în asigurarea pluralismului și în buna funcționare a democrației, excepțiile prevăzute la articolul 11 din Convenția Europeană referitoare la partidele politice trebuie să fie *interpretate în mod strict (restrictiv)*; numai *motive convingătoare și incontestabile pot justifica restricțiile impuse libertății de asociere*. Atunci când stabilesc dacă există o necesitate în sensul articolului 11 § 2 din Convenție, statele contractante au doar *o marjă limitată de apreciere*. Marja de apreciere a statului este și *mai restrânsă* atunci când este vorba de un *partid politic parlamentar de opoziție*. Doar *motive foarte convingătoare și încălcări foarte grave ar putea justifica suspendarea activității unui partid politic* (a se vedea *Partidul Popular Creștin Democrat v. Republica Moldova*, §§ 68, 71, 76; *Herri Batasuna și Batasuna v. Spania*, 30 iunie 2009, §§ 74, 77). *Dizolvarea* unei asociații constituie o *măsură extrem de severă*, care implică *consecințe semnificative pentru membrii săi*, poate fi tolerată numai în *circumstanțe foarte grave*, și, prin urmare, articolul 11 din Convenție *îi impune statului o sarcină mare de justificare pentru o asemenea măsură* (*Adana Tayad v. Turcia*, 21 iulie 2020, § 35).

12. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a stabilit că pot fi **interzise partide politice** (asociații, mișcări) **care**: incită la violență și/sau propun un model de societate nedemocratică (*Yazar și alții v. Turcia*, 9 aprilie 2002, § 49; *Refah Partisi v. Turcia [MC]*, 13 februarie 2003, §§ 98, 125, 132), propagă segregarea rasială (*Vona v. Ungaria*, 9 iulie 2013, § 69) sau au legături cu organizații teroriste (*Herri Batasuna și Batasuna v. Spania*, §§ 85-87).

13. Curtea Europeană a stabilit că **autoritățile trebuie să demonstreze o imagine clară a unui model de societate conceput și promovat de partid contrar principiilor unei societăți democratice**. În plus, trebuie să se demonstreze că *au existat dovezi plauzibile că riscul pentru democrație*, presupunând că s-ar fi dovedit că există, *era suficient și iminent în mod rezonabil* (a se vedea *Refah Partisi v. Turcia [MC]*, § 104; *Partidul Comuniștilor (Nepeceriști) și Ungureanu v. România*, 3 februarie 2005, § 48; *Herri Batasuna și Batasuna v. Spania*, § 83; *Vona v. Ungaria*, §§ 54-55).

14. Prin urmare, interpretând articolul 41 alin. (4) din Constituție prin prisma jurisprudenței Curții Europene, deduc că autoritatea publică care solicită declararea neconstituționalității unui partid politic **trebuie să demonstreze că acest partid, militând împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept, a suveranității și independenței, a integrității teritoriale a Republicii Moldova, a conceput și promovează un model politic de societate care ar fi contrar principiilor unei societăți democratice și că există un risc rezonabil iminent de a fi instituit un asemenea model**.

15. În acest context, rețin faptul că ***pentru a declara neconstituțional un partid trebuie demonstrată atitudinea combativă, agresivă a acestuia față de ordinea constituțională existentă***, atitudine care trebuie să afecteze în mod deliberat funcționarea acestei ordini și ***să se dorească eliminarea acestei ordini***. Prin urmare, este necesar ca partidul să treacă pragul de pericolozitate pentru ordinea constituțională. Acest fapt presupune o acțiune planificată care, în sensul unui ***act pregătitor calificat, vizează afectarea sau eliminarea ordinii constituționale democratice libere sau periclitarea existenței statului***. Este necesar ca partidul să-și urmărească în mod activ obiectivele și, astfel, ***să lucreze continuu pentru realizarea unui concept politic care contrazice ordinea constituțională democratică liberă***. Cu toate acestea, sunt necesare dovezi concrete convingătoare care să facă cel puțin să pară posibil că acțiunea îndreptată împotriva ordinii constituționale sau a existenței statului va avea succes (a se vedea Hotărârea Curții Constituționale Federale a Germaniei referitoare la verificarea constituționalității Partidului Comunist din Germania din 17 august 1956 (1 BvB 2/51)², § 145; Hotărârea Curții Constituționale Federale a Germaniei referitoare la verificarea constituționalității Partidului Național Democrat din Germania din 17 ianuarie 2017 (2 BvB 1/13)³, §§ 570-571, 576-577, 589).

16. Dizolvarea unui partid constituie o măsură extrem de severă, care impune statului o sarcină mare de justificare pentru o astfel de sancțiune. Marja de apreciere a statului este foarte restrânsă atunci când este vorba de un partid politic parlamentar de opoziție (a se vedea § 11 *supra*). Acest aspect este important pentru ***evitarea alterării luptei politice a partidelor pentru putere prin utilizarea mecanismului controlului constituționalității unui partid concurent și evitarea folosirii acestui mecanism pentru persecuția partidelor de opoziție incomode***, subminând astfel principiul libertății politice, care stă la baza pluralismului politic.

17. Referitor la cauza examinată, rețin faptul că **Guvernul, nici în sesizarea depusă, nici în ședințele publice ale Curții, nu a invocat motive suficiente, relevante, convingătoare și incontestabile pentru declararea partidului politic neconstituțional. Autorul sesizării nu a reușit să demonstreze modul în care activitățile partidului erau capabile să instituie în Republica Moldova un model politic de societate care ar fi contrar principiilor unei societăți democratice și că există un risc rezonabil iminent de a fi instituit un asemenea model. Mai mult, Guvernul nu a putut explica care este modelul politic de societate care ar fi contrar principiilor unei societăți democratice conceput și promovat de partidul politic în discuție.**

18. Referitor la pretensele acțiuni ale partidului care subminează principiile statului de drept, subliniez următoarele. Declararea neconstituționalității unui partid reprezintă o măsură cu caracter represiv în raport cu acesta, care conduce la desființarea partidului și afectează esența dreptului fundamental de asociere liberă în partide. Reieșind din

² <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv005085.html>

³ https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/01/bs20170117_2bvb000113.html

faptul că declararea neconstituționalității partidului politic reprezintă cea mai gravă măsură de limitare a libertății de asociere în partide, Legea Fundamentală stabilește clar și strict temeiurile pentru declararea neconstituționalității unui partid. Pentru orice altă încălcare decât cea care s-ar încadra în prevederile articolului 41 alin. (4) din Constituție, sancțiunea nu poate fi neconstituționalitatea partidului, ci o alta tipică ilegalității faptei sale, prevăzută de legislația penală, electorală, administrativă etc.

19. Astfel, referitor la faptul că **recidiva în încălcarea legislației** (încălcarea încontinuu a disciplinei financiare) ar fi contrară scopului statului de drept de organizare a unor alegeri libere și corecte, rețin că anularea înregistrării concurentului electoral care a comis încălcări financiare contribuie la atingerea scopului legitim enunțat - desfășurarea unor alegeri libere. Excluderea din procesul electoral a concurentului electoral care încalcă regulile finanțării reprezintă o măsură suficientă și mai puțin intruzivă. Prin urmare, legislația electorală conține un instrumentar eficient în acest sens.

20. În același timp, reprezentanții ai Partidului „Șor” exercitau la momentul examinării sesizării funcții electivă la nivel național și la nivel local. Conform informației din Opinia partidului asupra sesizării, prezentată Curții la 12 decembrie 2022, reprezentanții partidului dețineau 6 mandate de deputat, peste 40 funcții de primar, peste 300 funcții de consilieri de nivelul întâi și doi. Pe parcursul examinării sesizării, un reprezentant al partidului a fost ales în calitate de bașcan al UTA Găgăuzia. Rezultatele acestor alegeri au fost confirmate în modul stabilit de legislație, nefiind constatate încălcări care ar fi influențat rezultatele votării, iar mandatele respective au fost validate (a se vedea, spre exemplu, HCC nr. 20 din 23 iulie 2021, §§ 79, 86-88). Prin urmare, nu se poate afirma despre încălcări ale legislației electorale în toate scrutinele la care a participat partidul. În plus, constatarea încălcării normelor financiare de către un partid, inclusiv prin hotărâri judecătorești definitive, nu justifică, *per se*, declararea neconstituționalității partidului. În opinia Comisiei de la Veneția, recurgerea la sancțiuni care atrag răspunderea partidelor politice pentru acțiunile lor nu ar trebui confundată cu interzicerea și dizolvarea, care se bazează pe faptul că un partid politic să fi recurs la violență sau să fi amenințat pacea civilă ori principiile democratice fundamentale (a se vedea Linia directoare comune privind partidele politice, ediția a 2-a, AD(2020)032, § 272).

21. În același timp, în jurisprudența sa, Curtea Europeană a criticat dizolvarea unei asociații de către instanța de judecată care și-a întemeiat hotărârea pe o sentință care nu era definitivă. Instanța a decis dizolvarea asociației, fără a aștepta rezultatul procesului penal în curs de desfășurare. Instanța s-a bazat, în principal, pe informațiile cuprinse în dosarul penal și pe o sentință prin care o instanță sancționase pe unii conducători ai asociației cu amendă. Curtea a reținut că pentru a lua o decizie privind dizolvarea unei asociații, instanțele civile ar trebui să efectueze o evaluare independentă, care nu se bazează automat pe constatările făcute de instanțele penale împotriva membrilor individuali ai asociației, în special în cazul în care aceste hotărâri din urmă nu sunt definitive (a se vedea *Adana Tayad v. Turcia*, §§ 33-34). Prin urmare, atunci când decide dizolvarea unei

asociații, instanța de judecată nu se poate baza, în mod automat, pe constatările făcute de instanțele penale în sentințe care nu sunt definitive. ***A fortiori, nu pot constitui probe pentru dizolvarea unui partid politic materiale din dosare penale care nici nu au fost examinate de o instanță de judecată.***

22. În prezenta cauză, examinarea și aprecierea în calitate de probă a materialelor din dosare penale nefinalizate cu o sentință definitivă ridică problema respectării principiului prezumției nevinovăției a persoanelor vizate în aceste materiale prezentate de autorul sesizării. Doar după ce s-a demonstrat în modul corespunzător vinovăția persoanei acuzate, nu se mai poate vorbi despre incidența prezumției de nevinovăție (a se vedea *Sofia v. San Marino* (dec.), 2 mai 2017, § 54; *Todorov și alții v. Bulgaria*, 13 iulie 2021, § 292).

23. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a stabilit că la examinarea unei cauze, judecătorii nu trebuie să pornească de la ideea preconcepută că persoanele au comis infracțiunile de care sunt acuzate, că sarcina probei le revine procurorilor și că orice dubiu ar trebui să fie interpretat în favoarea acuzaților (a se vedea *SA-Capital Oy v. Finlanda*, 14 februarie 2019, § 107; *Kustova și Bibanin v. Federația Rusă*, 28 ianuarie 2020, § 36). Prin urmare, faptul că au fost intentate dosare penale în privința Partidului „Șor” și a unor membri din conducerea partidului nu conduce, *per se*, la concluzia vinovăției lor. Mai mult, esența principiului prezumției de nevinovăție este că acesta nu poate fi invalidat decât printr-o hotărâre definitivă de condamnare în condițiile legii. Prezumția de nevinovăție nu încetează să se aplice nici în procedurile de apel doar pentru că învinuitul a fost condamnat în primă instanță (*Kangers v. Letonia*, 14 martie 2019, § 53).

24. Suplimentar rețin faptul că, potrivit jurisprudenței Curții Europene, prezumția nevinovăției este încălcată dacă printr-o declarație oficială referitoare la un inculpat este reflectată ideea că acesta este vinovat, deși vinovăția sa nu a fost stabilită legal. În acest context, ***alegera limbajului utilizat de funcționarii publici (judecători, procurori, polițiști, deputați etc.) în declarațiile pe care le fac înainte ca o persoană să fie judecată și găsită vinovată pentru comiterea unei infracțiuni este de o importanță crucială.*** Curtea ia în considerare interesul manifestat de mass-media în fiecare caz, îndeosebi când acesta este larg mediatizat. În opinia Curții, ***reprezentanții statului*** nu pot ignora acest fapt și ***trebuie să ia măsurile de precauție necesare pentru a evita orice confuzie cu privire la sensul declarațiilor lor referitoare la vinovăția persoanei*** (a se vedea *Petyo Petkov v. Bulgaria*, 7 ianuarie 2010, §§ 90-91, 95-96; *Marinoni v. Italia*, 18 noiembrie 2021, § 50; *Rigolio v. Italia*, 9 martie 2023, § 95).

25. Ținând cont de conținutul materialelor și modul prezentării acestora de reprezentantul Guvernului în ședința publică a Curții Constituționale, în contextul mediatizării extinse a cauzelor penale aflate la etapa urmăririi penale, examinarea acestora în ședința Curții **a fost de natură să inspire publicului sentimentul că partidul politic și unii membri din conducerea acestuia se fac vinovați de comiterea infracțiunilor de care au fost învinuiți, fapt care afectează principiul**

prezumției nevinovăției (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Petyo Petkov v. Bulgaria*, §§ 96-97).

26. Activitățile ilegale imputate partidului politic **trebuie să fi fost probate de un tribunal independent** și nu trebuie să fie stabilite doar pe baza afirmațiilor prezentate de autoritățile statului (a se vedea Opinia *amicus curiae* nr. 1115/2022 din 19 decembrie 2022 a Comisiei de la Veneția pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova cu privire la declararea neconstituționalității unui partid politic, CDL-AD(2022)051, § 57). Prin urmare, **aceste materiale nu pot fi luate în considerație la luarea deciziei privind constituționalitatea unui partid politic.**

27. În același context, faptul că partidul în discuție și unii membri din conducerea acestuia sunt subiecți ai unor **interdicții cu caracter economico-financiar instituite de organe executive din Republica Moldova sau din unele state străine** nu conduce, *per se*, la concluzia vinovăției lor. Dacă nu sunt pronunțate hotărâri judecătorești definitive în Republica Moldova sau în alte state cu care Republica Moldova are acorduri de recunoaștere a sentințelor, cu parcurgerea tuturor procedurilor interne privind recunoașterea sentințelor de condamnare străine, nu poate fi reținută vinovăția lor la comiterea faptelor imputate. **Interdicțiile cu caracter economico-financiar nu pot constitui un motiv pentru declararea neconstituționalității unui partid.**

28. În mod consecvent, **aceleași raționamente sunt aplicabile și în privința informațiilor prezentate de Serviciul de Informații și Securitate** (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 32 din 5 decembrie 2017). În plus, în jurisprudența sa, Curtea Europeană a reținut că persoanele trebuie să fie informate cu privire la elementele de fapt relevante care au determinat autoritatea națională competentă să considere că reprezintă o amenințare la adresa securității naționale (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Muhammad și Muhammad v. România [MC]*, 15 octombrie 2020, § 129; *Hassine v. România*, 9 martie 2021, § 51). Aprecierea unei persoane ca prezentând un risc pentru securitatea națională nu poate fi bazată pe presupuneri (a se vedea, *Ljatifi v. fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei*, 17 mai 2018, §§ 37-39).

29. **Referitor la pretenziile acțiuni și declarații care ar sugera aplicarea violenței în scopul răsturnării orânduirii constituționale**, subliniez următoarele. Potrivit unui principiu bine stabilit în jurisprudența Curții Europene, **nu poate exista democrație fără pluralism**. Una dintre principalele caracteristici ale democrației constă în posibilitatea pe care o oferă de a **dezbate prin dialog și fără recurgere la violență problemele ridicate de diferite curente de opinie politică**, chiar atunci **când acestea deranjează sau îngrijorează**. Într-adevăr, democrația se bazează pe libertatea de exprimare. Din acest motiv, libertatea de exprimare este aplicabilă **nu doar „informațiilor” sau „ideilor” care sunt primite în mod favorabil sau considerate inofensive, ci și celor care jignesc, șochează sau deranjează**. Faptul că activitățile lor fac parte dintr-un **exercițiu colectiv al libertății de exprimare** le oferă **partidelor politice dreptul să solicite protecția articolelor 10 și 11 din Convenție**. În această privință, o formațiune politică care respectă principiile fundamentale ale democrației

nu poate fi ostraculată pentru simplul fapt că a criticat ordinea constituțională și juridică a țării și că dorește să o dezbată public pe scena politică (a se vedea *Refah Partisi v. Turcia* [MC], § 89; *Partidul Comuniștilor (Nepeceriști) și Ungureanu v. România*, § 55; *Herri Batasuna și Batasuna v. Spania*, § 76; *NIT S.R.L. v. Republica Moldova* [MC], 5 aprilie 2022, § 185).

30. Chiar dacă propunerile unui partid politic sunt susceptibile să *între în conflict cu principalele direcții ale politicii guvernamentale sau cu convingerile majorității publicului, este necesar pentru buna funcționare a democrației ca grupurile politice să le poată introduce în dezbaterea publică pentru a ajuta la identificarea de soluții pentru problemele generale de toate convingerile* (a se vedea *Yazar și alții v. Turcia*, § 58).

31. În timp ce libertatea de exprimare este importantă pentru toți, ea este îndeosebi importantă pentru un *reprezentant ales al poporului*. El își reprezintă electoratul, atrage atenția asupra preocupărilor acestuia și îi apără interesele. Prin urmare, *ingerințele în libertatea de exprimare a unui membru al Parlamentului, aflat în opoziție, pretinde cel mai atent control din partea Curții* (*Partidul Popular Creștin Democrat v. Republica Moldova*, § 67).

32. Curtea Europeană a făcut diferență între loialitatea față de stat și loialitatea față de guvern. De vreme ce necesitatea asigurării loialității față de stat poate constitui un scop legitim, *asigurarea loialității față de guvern nu poate constitui un scop legitim. Într-un stat democratic în care se respectă legea, drepturile și libertățile fundamentale*, este evident că *rolul membrilor Parlamentului și, în particular, al membrilor partidelor de opoziție este de a reprezenta alegătorii prin responsabilizarea Guvernului și aprecierea politicilor sale*. Îndeplinirea anumitor *obiective*, uneori *diametral opuse*, nu este doar *acceptabilă*, ci și *necesară pentru promovarea pluralismului* și pentru *a le oferi alegătorilor opțiuni care să le reflecte opiniile politice* (a se vedea *Tănase v. Republica Moldova* [MC], 27 aprilie 2014, § 166).

33. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a reținut că trebuie să examineze dacă *constatățile privind susținerea utilizării violenței în scopuri politice pot fi considerate ca fiind întemeiate pe o evaluare acceptabilă a faptelor relevante*. În una dintre cauzele judecate, Curtea a observat că HEP (Halkın Emeği Partisi – Partidul Popular al Muncii) nu a exprimat vreun sprijin explicit pentru și nu a aprobat utilizarea violenței în scopuri politice. În plus, incitarea la ură etnică și incitarea la insurecție constituiau infracțiuni în Turcia. La data faptelor, niciunul dintre liderii HEP nu fusese condamnat pentru vreo astfel de infracțiune. Tocmai acesta a fost argumentul invocat de Curtea Constituțională a Turciei pentru a respinge afirmația consilierului principal de stat la Curtea de Casație conform căreia HEP ar fi devenit un centru de activități ilegale. În absența oricăror solicitări privind utilizarea violenței sau a oricăror alte metode ilegale, Curtea Europeană nu a fost convinsă de argumentul Guvernului că HEP a susținut și a aprobat utilizarea violenței sau a altor metode ilegale în scopuri politice. De asemenea, Curtea a observat că în hotărârea prin care a fost dizolvat HEP nu s-a stabilit în mod satisfăcător că politicile partidului aveau ca scop

subminarea regimului democratic din Turcia. Nici nu s-a susținut în fața Curții că HEP ar avea vreo șansă reală de a instala un regim care nu ar avea aprobarea tuturor pe scena politică. Curtea a decis că, întrucât HEP **nu a susținut nicio politică care ar fi putut submina regimul democratic** din Turcia, **nu a îndemnat și nu a justificat utilizarea forței în scopuri politice, nu se poate spune, în mod rezonabil, că dizolvarea acestuia a îndeplinit o „necesitate socială presantă”** (a se vedea *Yazar și alții v. Turcia*, §§ 55, 58, 60).

34. **Analizând probele prezentate în acest sens de Guvern, putem constata aceeași situație care reclamă aceeași soluție.** În plus, rezoluțiile politice adoptate în cadrul întrunirilor nu au fost urmate de nicio acțiune concretă, încadrându-se în exercițiul libertății de exprimare. Dimpotrivă, în materialele video prezentate de autorul sesizării se solicită explicit demisia conducerii statului și desfășurarea alegerilor anticipate (HCC nr. 10 din 19 iunie 2023, § 59, lit. 1) (a se vedea, *a contrario*, *Refah Partisi v. Turcia [MC]*, § 130).

35. În concluzie, în pofida limbajului critic și uneori chiar virulent folosit de membrii partidului, **nu poate fi observată nicio luare de poziție care ar putea fi interpretată, în mod rezonabil, ca fiind un apel la violență ca mijloc politic utilizat de partid sau ca un proiect politic care ignoră regulile democrației** (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Partidul Comuniștilor (Nepeceriști) și Ungureanu v. România*, § 52).

36. Este bine stabilit în jurisprudența Curții Europene că măsurile drastice ca dizolvarea unui întreg partid politic pot fi luate numai în cazurile cele mai grave (a se vedea *Herri Batasuna și Batasuna v. Spania*, § 78). Reieșind din faptul că declararea neconstituționalității unui partid reprezintă o măsură represivă și ținând cont de natura și gravitatea sancțiunii respective, aceasta trebuie aplicată ca ***ultima ratio* – un partid politic ar trebui interzis sau dizolvat doar în ultima instanță.**

37. Comisia de la Veneția a subliniat importanța respectării unor principii-cheie la interzicerea sau dizolvarea partidelor politice, între care se numără și natura excepțională a interzicerii sau a dizolvării, care trebuie utilizată doar ca o măsură de ultimă instanță și numai după ce au fost utilizate toate instrumentele juridice mai puțin intruzive disponibile (a se vedea CDL-AD(2022)051, §§ 35, 36, 52). Interzicerea și dizolvarea constituie forma cea mai severă de tragere la răspundere a partidelor pentru încălcări ale legii și ar trebui să fie aplicate doar ca ultimă soluție, atunci când este necesară într-o societate democratică (a se vedea Liniile directoare comune privind partidele politice, AD(2020)032, § 272).

38. Interzicerea și dizolvarea unui partid politic nu ar trebui confundată cu recurgerea la sancțiuni care atrag răspunderea partidului pentru acțiunile sale. ***Legislația trebuie să prevadă un spectru larg de sancțiuni disponibile pentru încălcările comise de partidele politice***, cum ar fi: *suspendarea parțială sau totală a activității partidului, pierderea finanțării publice, interdicția pentru o perioadă de timp de a desemna candidați la alegeri, excluderea de la alegeri etc.* (a se vedea Liniile directoare comune privind partidele politice, AD(2020)032, §§ 272, 274). Astfel, doar atunci când scopul legitim urmărit nu poate fi atins prin

mijloace de reglementare mai puțin restrictive, dizolvarea poate fi aplicată ca instrument de ultim resort.

39. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a reținut că chiar și presupunând că acuzațiile împotriva unei asociații au fost dovedite, ***instanțele naționale nu au avut în vedere alte măsuri mai puțin severe***, cum ar fi o amendă sau suspendarea activității asociației pe o perioadă limitată. În concluzie, Curtea a constatat că instanța de judecată nu s-a bazat pe motive admisibile și convingătoare pentru a justifica dizolvarea asociației. Așadar, nefiind stabilite motive imperioase care să justifice această măsură, autoritățile naționale nu și-au îndeplinit sarcina în această privință (a se vedea *Adana Tayad v. Turcia*, § 36).

40. Comisia de la Veneția a reținut că pentru a evalua dacă exigențele proporționalității și necesității într-o societate democratică ale dizolvării partidului politic 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 (a se vedea CDL-AD(2022)051, § 60).

41. În cazul de față, deși Guvernul a susținut în fața Comisiei de la Veneția că a epuizat toate celelalte mijloace pentru a soluționa neregulile și încălcările repetate ale partidului politic care face obiectul procedurii (a se vedea CDL-AD(2022)051, § 52), ***acesta nu a luat alte măsuri mai puțin intruzive pentru a atinge scopul legitim propus***.

42. Astfel, spre exemplu, executivul nu a făcut uz de instituția ***limitării activității partidului politic***, prevăzută de articolul 21 din Legea privind partidele politice. În cazul constatării acțiunilor partidului prin care se aduc prejudicii grave pluralismului politic sau principiilor democratice fundamentale, Ministerul Justiției, din oficiu sau la sesizare, poate solicita organului de conducere al partidului respectiv ca, în termen de cel mult o lună, să întreprindă măsuri pentru încetarea acestor acțiuni și despre rezultate să informeze ministerul. Dacă organul de conducere nu a îndeplinit cerința Ministerului Justiției, activitatea partidului poate fi limitată pe un termen de până la 6 luni prin hotărârea definitivă a judecătoriei, la cererea Ministerului Justiției. Dacă, în perioada limitării activității partidului politic, acțiunile pentru care a fost limitată activitatea acestuia se vor repeta sau dacă, pe parcursul primului an din data ultimei limitări a activității, acesta comite încălcări similare, Ministerul Justiției va cere judecătoriei să dizolve partidul respectiv (articolul 21 alin. (1)-(3), (7)).

43. În prezenta cauză, ***executivul nu i-a solicitat niciodată organului de conducere al Partidului „Șor” să întreprindă măsuri pentru încetarea pretinselor acțiuni ilegale***, deși Guvernul invocă încălcări financiare din partea partidului încă începând cu anul 2016. Drept consecință, ***Ministerul Justiției nici nu i-a solicitat instanței de judecată să limiteze activitatea partidului pe un termen de până la 6 luni***.

44. Prin urmare, Guvernul ***nu a demonstrat că a aplicat alte măsuri mai puțin intruzive în dreptul fundamental la libertatea de asociere în partide politice. Guvernul nu a demonstrat în mod convingător și incontestabil că dizolvarea partidului politic, o măsură care aduce atingere însăși substanței libertății de asociere, cu efect inhibitor pentru***

partid și pentru membrii acestuia, era singura opțiune capabilă să asigure scopul legitim urmărit (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Adana Tayad v. Turcia*, § 36).

45. **Referitor la efectele hotărârii**, Curtea a reținut că declararea neconstituționalității Partidului „Șor” manifestă efecte inclusiv pentru membrii și pentru reprezentanții partidului care exercită mandate reprezentative. Astfel, reprezentanții și membrii partidului care la data pronunțării hotărârii exercită mandate de deputat în Parlament vor continua să-și exercite mandatele în calitate de deputați independenți, fără dreptul de a se afilia la alte fracțiuni parlamentare. Mandatele vacante nu pot fi suplinite, de vreme ce nu mai poate fi pusă în discuție compatibilitatea cu funcția de deputat a candidaților supleanți dacă partidul a fost declarat neconstituțional (a se vedea HCC nr. 10 din 19 iunie 2023, §§ 186-188).

46. **Referitor la interdicția deputaților independenți de afiliere la o fracțiune parlamentară**, rețin următoarele. Mandatul parlamentar definește o demnitate publică obținută prin alegerea deputatului de către poporul Republicii Moldova, ca titular al suveranității naționale, în vederea reprezentării acestuia în realizarea competențelor Parlamentului. Deputații în Parlament își exercită mandatul în mod direct, liber și efectiv, potrivit întimei lor convingeri, în interesele întregului popor. Deoarece nu sunt reprezentanții unei fracțiuni a populației, deputații sunt absolut liberi în exercitarea mandatului lor și nu au obligația legală să-și susțină partidul sau deciziile grupului lor în cadrul Parlamentului (a se vedea HCC nr. 8 din 19 iunie 2012, §§ 21, 37, 43). Mai mult, prin prisma principiilor constituționale care resping orice formă de mandat imperativ, deputatului nu-i este interzisă schimbarea opțiunii politice (DCC nr. 6 din 2 aprilie 2014, § 37). Astfel, mandatul de deputat exprimă relația parlamentarului cu întregul popor, în al cărui serviciu este. Sintagma „a fi în serviciul poporului” de la articolul 68 alin. (1) din Constituție presupune că, din momentul alegerii și până la încetarea mandatului, fiecare deputat devine reprezentantul poporului în integralitatea sa și are drept misiune să servească interesul comun, cel al poporului (a se vedea HCC nr. 20 din 4 iunie 2014, § 207).

47. Astfel, indiferent dacă este ales pe listele unui partid, ale unui bloc electoral sau în calitate de deputat independent, dacă a părăsit fracțiunea parlamentară sau a fost exclus din fracțiune, în exercitarea mandatului, deputatul, ca reprezentant al întregului popor, se supune numai Constituției și legilor și trebuie să adopte atitudini care, potrivit conștiinței sale, servesc binelui public. În esență, opțiunea deputatului la exercitarea mandatului oferit de popor este liberă, irevocabilitatea mandatului fiind un mijloc de protecție a libertății și independenței deputatului. ***Această libertate nu poate fi restrânsă nici în privința dreptului deputatului de a se afilia unei fracțiuni parlamentare. Nu constată restricții constituționale în acest sens.***

48. **Referitor la anularea listelor candidaților supleanți**, subliniez următoarele. Componenta Parlamentului reprezintă expresia manifestării suveranității naționale a poporului, voință care constituie baza puterii de stat și care se exprimă prin alegeri libere, care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat (articolul 38 alin. (1)

din Constituție). Curtea Constituțională nu poate interveni în voința poporului exprimată prin alegeri, respectiv în componența organului reprezentativ suprem al poporului stabilită în rezultatul alegerilor libere și corecte. În același timp, articolul 135 alin. (1) lit. e) din Constituție îi acordă Curții competența anulării alegerilor doar în cazurile în care în procesul electoral și/sau la numărarea voturilor au fost comise încălcări care au influențat rezultatele votării și atribuirea mandatelor. În acest context, în jurisprudența sa, Curtea a reținut că: (1) anularea alegerilor poate să intervină numai în cazul în care votarea și constatarea rezultatelor au avut loc prin fraudă; (2) nu orice fraudă din procesul electoral este echivalentă cu fraudarea alegerilor, ci numai fraudă care este de natură să influențeze rezultatele alegerilor; (3) cererea de anulare a alegerilor trebuie motivată și însoțită de dovezile pe care se bazează (HCC nr. 30 din 10 decembrie 2020, § 18; HCC nr. 20 din 23 iulie 2021, § 25).

49. În prezenta cauză, Curtea nu a examinat și nu s-a pronunțat asupra unor asemenea circumstanțe referitoare la alegerile parlamentare anticipate din 11 iulie 2021. În acest context, rețin faptul că prin Hotărârea nr. 20 din 23 iulie 2021 cu privire la confirmarea rezultatelor alegerile parlamentare anticipate din 11 iulie 2021 și validarea mandatelor deputaților aleși, având în vedere faptul că nu au fost constatate încălcări ale Constituției și ale Codului electoral la formarea listelor candidaților supleanți la funcția de deputat, Curtea Constituțională a confirmat aceste liste (a se vedea § 90 și punctul 4 din dispozitivul Hotărârii citate).

50. Un candidat supleant poate fi declarat ales de către Curtea Constituțională, la adresarea Comisiei Electorale Centrale, dacă, din motive stabilite în legislație, un mandat de deputat atribuit partidului politic sau blocului electoral pe listele cărora a candidat la alegeri va deveni vacant. Potrivit articolului 62 din Constituție, Curtea Constituțională, la propunerea Comisiei Electorale Centrale, hotărăște validarea mandatului de deputat sau nevalidarea lui în cazul încălcării legislației electorale.

51. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că lipsirea colectivă a unui grup de deputați de mandatul de deputat este inadmisibilă, astfel încât urmează a fi luată o decizie individuală pentru fiecare deputat în parte. Fiecare deputat dispune de un mandat individual, pentru care poartă o răspundere individuală (a se vedea HCC nr. 8 din 19 iunie 2012, § 66; HCC nr. 10 din 12 iulie 2012, § 65; HCC nr. 20 din 4 iunie 2014, § 116). Aceste raționamente pot fi aplicate, *mutatis mutandis*, și în privința candidaților supleanți, Curtea având obligația să examineze fiecare caz individual de validare a mandatului de deputat unui candidat supleant.

52. În esență, **Curtea ar putea să nu valideze mandatul de deputat al candidatului supleant doar în cazul încălcării principiului ineligibilității.** În jurisprudența sa, Curtea a reținut că violarea principiului ineligibilității, *i. e.* a cerințelor care împiedică persoanele să candideze la alegeri, constituie **un obstacol absolut pentru mandat și pentru participarea la alegeri.** Consecința juridică a principiului ineligibilității este anularea alegerii persoanei care nu îndeplinește condițiile de eligibilitate. Astfel, încălcarea/pierderea condițiilor de eligibilitate implică două tipuri de consecințe, în funcție de momentul constatării încălcării condițiilor de

eligibilitate, înainte sau după validarea alegerilor. Dacă ineligibilitatea se va dovedi până la validarea rezultatelor alegerilor, mandatul persoanei nu va fi validat. Dacă ineligibilitatea se va dovedi după validarea rezultatelor alegerilor sau dacă, în timpul mandatului, se va constata unul din cazurile de ineligibilitate prevăzute de Constituție sau de Codul electoral, persoana se află în incompatibilitate absolută cu calitatea de deputat în Parlament, mandatul acesteia încetând de drept (a se vedea HCC nr. 2 din 20 ianuarie 2015, §§ 130, 132-133).

53. *Participarea la alegeri pe listele partidului politic declarat ulterior neconstituțional nu constituie un caz de ineligibilitate prevăzut de Constituție și nu poate constitui un obstacol pentru validarea mandatului de deputat.* Prin urmare, *nu există nici un suport constituțional pentru a refuza validarea mandatului* într-o asemenea situație și, respectiv, *nici o justificare constituțională de anulare a listelor candidaților supleanți*, confirmate anterior de Curtea Constituțională. *A fortiori*, ideea că în anumite cazuri *ar putea fi necesară anularea mandatelor deputaților aleși pe lista unui partid declarat ulterior neconstituțional* (a se vedea HCC nr. 10 din 19 iunie 2023, § 187) *nu are fundament constituțional.*

54. Prin urmare, **nu am identificat temeiuri constituționale pentru anularea listelor candidaților supleanți și pentru interdicția deputaților independenți de afiliere la fracțiuni parlamentare.**

55. **Concluzie.** În baza raționamentelor prezentate în această opinie, consider că **sesizarea nr. 184h/2022 privind controlul constituționalității Partidului Politic „Șor”, depusă de Guvern, trebuia respinsă ca fiind inadmisibilă.**

Judecător al Curții Constituționale

Serghei ȚURCAN

19 iunie 2023