



OPINIE

privind sesizarea nr.184h/2022 privind controlul constituționalității Partidului Politic „ȘOR”

EXPEDIATĂ PRIN E-MAIL ȘI PLASATĂ PE SITE-UL WWW.IPRE.MD

Data:	12 decembrie 2022
Adresată:	Doamnei Domnica Manole, Președinte al Curții Constituționale. Email: secretariat@constcourt.md ,
Prezentată de:	Ecaterina Popșoi, Coordonatoare programul Stat de Drept și Bună Guvernare IPRE, Email: ecaterina.popsoi@ipre.md ;
Elaborată de:	Pavel Grecu, expert în cadrul Grupului de Experți în Domeniul Justiției, Email: grecu.pavel@gmail.com ;
Revizuit de:	Adrian Ermurachi, co-Director Executiv, IPRE, Email: adrian.ermurachi@ipre.md Olesea Doronceanu, expertă în cadrul GEJ, email: bpap.o.doronceanu@gmail.com ;

Prezenta Opinie se expune cu privire la [sesizarea nr.184h/2022](#) privind controlul constituționalității Partidului Politic „ȘOR”, adresată Curții Constituționale de către Guvernul Republicii Moldova.

Concluzia Grupului de Experți în Domeniul Justiției este că această sesizare urmează a fi examinată din perspectiva standardelor ce rezultă din dreptul la libertatea de asociere (art. 11 CEDO) și dreptul la un proces echitabil (art. 6 CEDO). Reieșind din severitatea sancțiunii potențiale de a dizolva o asociație politică, dar și a acuzațiilor grave aduse Partidului Politic „Șor”, recomandăm Curții Constituționale să se asigure că fiecare acuzație are la bază un fundament probatoriu suficient, iar ulterior să le treacă pe acestea prin testul proporționalității prevăzut de CEDO și descris în cadrul acestui document.

OBIECTUL SESIZĂRII

La 11 noiembrie 2022 Guvernul Republicii Moldova (Guvernul) a sesizat Curtea Constituțională (CC) privind verificarea constituționalității Partidului Politic „Șor” (PP „Șor”) în baza prevederilor art. 41 alin. (4), art. 135 alin. (1) lit. h) și art. 1 alin. (1) și (3) din Constituție. În sesizare se menționează că PP „Șor” este neconstituțional deoarece prin scopul și activitatea sa militează împotriva principiilor statului de drept și a suveranității și independenței Republicii Moldova.

CADRUL NORMATIV RELEVANT

Constituția Republicii Moldova

Articolul 1 Statul Republica Moldova

(1) Republica Moldova este un stat suveran și independent, unitar și indivizibil.

(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sînt garantate.

Articolul 4 Drepturile și libertățile omului

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

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

Articolul 41 Libertatea partidelor și a altor organizații social-politice

(1) Cetățenii se pot asocia liber în partide și în alte organizații social-politice. Ele contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor și, în condițiile legii, participă la alegeri.

(2) Partidele și alte organizații social-politice sînt egale în fața legii.

(3) Statul asigură respectarea drepturilor și intereselor legitime ale partidelor și ale altor organizații social-politice.

(4) 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 sînt neconstituționale.

Curtea Constituțională

Articolul 135 Atribuțiile

(1) Curtea Constituțională:

h) hotărăște asupra chestiunilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid.

Convenția europeană pentru drepturile omului

Articolul 11 Libertatea de întrunire și asociere

1. Orice persoană are dreptul la libertate de întrunire pașnică și la libertate de asociere, inclusiv a constitui cu alții sindicate și de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor sale.

2. Exercițarea acestor drepturi nu poate face obiectul altor restrângeri decât cele prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru securitatea națională, siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei ori a drepturilor și a libertăților altora. Prezentul articol nu interzice ca restrângeri legale să fie impuse exercitării acestor drepturi de către membrii forțelor armate, ai poliției sau ai administrației de stat.

ARGUMENTELE PREZENTATE ÎN SESIZARE

Sesizarea face referință la două temeuri de neconstituționalitate a PP „Șor”. În continuare vom trece în revistă pe scurt argumentele invocate de Guvern.

1) Încălcarea principiilor statului de drept

Primul set de argumente ține de alegațiile Guvernului că PP „Șor” militează împotriva principiilor statului de drept (art. 41 alin. (4) din Constituție). Se face referință la statutul PP „Șor” în care partidul se angajează să contribuie la edificarea statului de drept și democrației în Republica Moldova, precum și să respecte legile și Constituția.

Guvernul continuă să argumenteze că mai mulți lideri și membri ai PP „Șor” sunt persoane în privința cărora au fost inițiate mai multe cauze penale iar pe unele capete de acuzare deja s-au pronunțat decizii judecătorești de condamnare. Printre acestea se numără:

- a) Dosarul lui Ilan Șor, președintele partidului, în care acesta a fost condamnat în prima instanță la 7 ani și 6 luni pentru cauzare de daune materiale pentru înșelăciune sau abuz de încredere în proporții deosebit de mari (art. 196 alin. (4) Cod penal) și spălarea banilor în proporții deosebit de mari (art. 243 alin.(3) lit. b) Cod Penal). Acest dosar se referă la rolul lui Ilan Șor în dosarul „Frauda bancară” ce ține de scoaterea în zona off-shore a sumei de 13,7 miliarde de lei din trei bănci comerciale.¹ În vara anului 2019, după ce a căzut regimul lui Vladimir Plahotniuc, Ilan Șor a părăsit țara;
- b) Ridicarea imunității parlamentare a deputatei Marinei Tauber, vice-președinta partidului, pentru finanțarea de un grup criminal organizat a PP „Șor” și falsificarea raportului privind gestiunea financiară a partidului pentru semestrul I al anului 2022. În urma măsurilor de urmărire penală desfășurate în acest dosar, au fost reținute zeci de persoane și depistați bani care urmau să fie achitați pentru participarea la protestele anti-guvernamentale organizate de PP „Șor”;
- c) Încuviințarea, în total, a 22 de cereri de ridicare a imunității de către Parlamentul Republicii Moldova (Parlament) a deputaților din fracțiunea PP „Șor”.

În continuare, în sesizare se pune accent pe încălcările electorale comise de PP „Șor” și candidații acestuia. Se descrie cum în cadrul a șase scrutine electorale au fost comise o serie de abateri electorale: (1) încălcarea legislației electorale privind finanțarea campaniei electorale, (2) folosirea în campanie electorală a fonduri financiare și materiale nedeclarate; (3) finanțarea indirectă și utilizarea pentru finanțarea campaniei electorale a mijloacelor bănești din străinătate; (4) prezentarea rapoartelor financiare, fără a fi reflectate toate veniturile și cheltuielile efectuate în campaniile electorale; (5) depășirea plafonului general al mijloacelor financiare ce pot fi utilizate în campania electorală și (6) folosirea repetată, chiar și după aplicarea sancțiunilor, a fondurilor financiare și materiale nedeclarate.

În aceste cazuri PP „Șor” și candidații partidului au suferit consecințele prevăzute de legislația electorală, fiind aplicate diverse sancțiuni, cum ar fi: avertizări, anularea înregistrării candidatului, vărsarea în bugetul statului a sumelor de bani obținute din surse interzise, lipsirea de alocații din bugetul de stat pentru o perioadă fixă. În toate aceste cazuri, sancțiunile au fost aplicate de organele electorale și au fost menținute de instanțele de judecată până la ultima instanță.

Guvernul a argumentat că prin acțiunile menționate mai sus, PP „Șor” ar fi încălcat principiile finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale, și anume: principiul legalității, principiul egalității de șanse, principiul transparenței veniturilor și cheltuielilor, principiul independenței partidelor politice și a candidaților față de finanțatori, principiul integrității competiției politice și electorale. Autorul sesizării concluzionează că: *„activitatea partidului poate fi încetată prin declararea neconstituțională a acestuia dacă prin acțiunile partidului se aduc prejudicii grave pluralismului politic sau principiilor democratice fundamentale”*.

Autorul sesizării conchide că deși Constituția garantează libertatea de asociere (art. 41 alin.(1)) și pluralismul politic (art. 1 alin. (3)) aceasta prevede și anumite restricții, cum ar fi acelea menționate la art. 41 alin. (4) care conține temeiurile de neconstituționalitate a partidelor. Reieșind din aceste prevederi, potrivit Guvernului, PP „Șor” nu are doar drepturi ci și obligații impuse de legislația națională, încălcarea cărora ar putea duce la *„încetarea forțată a existenței partidului politic pentru încălcarea principiilor statului de drept”*.

Autorul sesizării menționează, în acest context, existența unei serii de acte judecătorești definitive și irevocabile ce confirmă finanțarea ilegală și constantă promovată de PP „Șor”, că tolerarea acestor acțiuni ar fi contrară principiului statului de drept și că pe parcursul ultimilor 5 ani instituțiile statului au epuizat toate mecanismele legale ce țin de încălcarea legislației privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, iar partidul în cauză continuă să încalce

¹ Banca de Economii, Banca Socială și Unibank. Mai multă info: <https://profiles.rise.md/profile.php?id=190129200722>.

legislația electorală fără a face vreun efort de-ași corecta comportamentul. Astfel, Guvernul consideră că ultimul instrument pentru redresarea situației date este verificarea constituționalității PP „Șor”.

2) *Încălcarea suveranității și independenței Republicii Moldova*

Al doilea set de fapte ține de alegația că PP „Șor” militează împotriva suveranității și independenței Republicii Moldova (art. 41 alin. (4) din Constituție).

Argumentul principal invocat de Guvern la acest capitol sunt constatările din Comunicatul de presă al Departamentului Trezoreriei al Statelor Unite din 26 octombrie 2022² prin care Ilan Șor și PP „Șor” au fost sancționați de SUA pentru colaborarea acestora cu Federația Rusă în eforturile acesteia de a submina democrația în Republica Moldova. Potrivit comunicatului, aceasta s-a materializat în special prin (1) colaborarea lui Ilan Șor cu cetățeni din Rusia pentru a crea o alianță politică ce i-ar permite controlul asupra Parlamentului, ce eventual ar duce la adoptarea legislației în interesele Rusiei; (2) începând cu iunie 2022, PP „Șor” a coordonat cu reprezentanți ai oligarhilor din Federația Rusă pentru a destabiliza situația politică din țară, (3) în iunie 2022, Ilan Șor a colaborat cu entități din Federația Rusă pentru a sabota votul de acordare Republicii Moldova a statutului de țară candidat pentru aderarea la Uniunea Europeană.

De asemenea s-a menționat că cetățeanul Federației Ruse, Igor Chayka (fiul lui Iuriy Chayka, membru al Consiliului de Securitate al Rusiei), împreună cu secretarul de presă al Kremlinului, Dmitri Peskov, au elaborat, înainte de alegerile parlamentare din 2021 din Republica Moldova, planuri de a submina Președintele Republicii Moldova, Maia Sandu pentru a readuce Moldova în sfera de influență a Rusiei. Potrivit comunicatului, Chayka a intermediat o alianță între susținătorii lui Ilan Șor și PSRM și a promis susținere din partea Rusiei în alegeri în schimbul adoptării legislației preferate de Kremlin.³ În comunicat se mai menționează că companiile lui Chayka au servit drept paravan pentru a transfera bani partidelor colaboraționiste din Republica Moldova, folosiți, printre altele, pentru mită și fraudă electorală.

În dezvoltarea acestui argument, autorul sesizării a făcut referință la o publicație jurnalistică din SUA (Washington Post),⁴ care se bazează pe materiale obținute de serviciile secrete ucrainene, în care se reflectă eforturile FSB (serviciul de securitate al Rusiei) de a construi o rețea de politicieni moldoveni pentru a reorienta țara spre Moscova. În articol se mai menționează că, managementul a două dintre principalele posturi TV pro-ruse din Moldova (Primul în Moldova și Accent TV) au trecut la o persoană afiliată lui Ilan Șor (fapt confirmat și de jurnaliștii de investigație locali⁵) și că FSB a transmis o echipă de strategii pentru a consilia PP „Șor”.

Guvernul a argumentat că acțiunile ilegale descrise în sesizare au fost comise atât de PP „Șor” cât și de liderul partidului, Ilan Șor, acționând ca reprezentant al partidului. Totodată acțiunile subversive ale acestora poartă un caracter tot mai agravat, ce ridică aparențe rezonabile că acestea sunt direcționate în mod deliberat spre „*prejudicierea intereselor naționale și încălcarea suveranității și independenței Republicii Moldova*”.

Totodată, autorul sesizării a chemat CC să privească activitățile descrise în sesizare, în special, acelea ce țin de finanțarea PP „Șor” din surse din Federația Rusă, în contextul situației regionale, determinate de războiul Federației Ruse împotriva Ucrainei și a situației de criză energetică și economică prin care trece Republica Moldova, în condițiile în care prin susținerea clandestină

² <https://md.usembassy.gov/ro/departamentul-trezoreriei-al-sua-vizeaza-coruptia-si-operatiunile-de-influenta-maligna-ale-kremlinului-in-moldova/>

³ Printre acestea se numără o lege adoptată la 3 decembrie 2020, prin care Serviciul de Informații și Securitate a fost exclus din competențele Președintelui RM (la acel moment Maia Sandu) și a fost trecut sub control parlamentar. La 27 aprilie 2021 Curtea Constituțională a declarat neconstituțional proiectul de lege:

<https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=769&l=ro>.

⁴ Articol publicat de portalul „Washington Post” cu titlul „Serviciile de securitate rusești lucrează să submineze guvernul pro-vest din Moldova”: <https://www.washingtonpost.com/world/2022/10/28/russia-fsb-moldova-manipulation/>.

⁵ Articol publicat de portalul Ziarului de gardă cu titlul „Un cetățean rus, noul proprietar al televiziunilor Primul în Moldova și Accent TV, afiliate, din această toamnă, lui Ilan Șor”: <https://www.zdg.md/importante/un-cetatean-rus-noul-proprietar-la-primul-in-moldova-si-accent-tv-televiziuni-afiliate-din-aceasta-toamna-lui-ilan-sor/>.

a PP „Șor” de către agenți ai Federației Ruse, acest partid se transformă „într-un promotor docil al politicilor și intereselor unui stat străin”.

Astfel, Guvernul consideră că acțiunile PP „Șor” nu cad sub incidența garanțiilor aferente dreptului la libera asociere și urmează a fi considerate ca acțiuni contrare Constituției, a intereselor naționale și suveranității și independenței statului.

ANALIZA STANDARDELOR APLICABILE CAZULUI

Constituția Republicii Moldova garantează dreptul de asociere la art. 41: „Cetățenii se pot asocia liber în partide și în alte organizații social-politice”. Sesizarea a fost depusă în conformitate cu competența Curții Constituționale de verificare a constituționalității partidelor politice (art. 131 alin. (1) lit. h) din Constituție) în baza temeiurilor potrivit cărora partidele care prin scopurile ori activitatea lor, militează împotriva principiilor statului de drept și/sau a suveranității și independenței sunt neconstituționale (art. 41 alin. (4) din Constituție).

Declararea neconstituțională și eventuala lichidare a unui partid este una din cele mai dure sancțiuni aplicabile unui partid și în mod evident reprezintă o ingerință în dreptul de asociere al membrilor partidului. Reieșind din art. 4 din Constituție, dreptul la asociere liberă trebuie tratat din perspectiva protecțiilor oferite de tratatele internaționale la care Republica Moldova face parte.

Potrivit standardelor CtEDO, orice ingerință în dreptul la asociere trebuie să fie „prevăzută de lege”, să urmărească unul sau mai multe scopuri legitime prevăzute de din art. 11 para. 2 CEDO și să fie „necesar într-o societate democratică” (Hot. *Partidul Comunist Unit din Turcia c. Turciei*, para. 37).⁶ În continuare vom analiza cauza dată din perspectiva acestui test.

Ingerința trebuie să fie „prevăzută de lege”

Constituția Republicii Moldova și Legea cu privire la Curtea Constituțională (art. 4 alin. (1) lit. h)) prevăd competența CC de a examina constituționalitatea partidelor politice. De asemenea, Constituția prevede temeiurile care pot servi pentru declararea neconstituțională a unui partid. În cazul dat, acestea sunt: militarea împotriva (1) principiilor statului de drept și a (2) suveranității și independenței Republicii Moldova.

Pentru ca o ingerință să fie „prevăzută de lege” nu este suficient ca aceasta să se regăsească în legislația internă a țării. Aceasta, de asemenea, trebuie să corespundă unui standard de calitate, și anume să fie accesibilă, iar efectele acesteia să fie previzibile pentru persoanele vizate (Hot. *Kurdevicius și alții c. Lituaniei*, para. 108-110).⁷

În calitate de norme constituționale nu se pune în discuție dacă temeiurile aplicate în speță sunt accesibile pentru reprezentanții PP „Șor”, însă pot să apară întrebări ce țin de previzibilitatea acestor norme. Militarea împotriva „principiilor statului de drept” și a „suveranității și independenței” Republicii Moldova sunt sintagme care pot să conțină în sine un număr nelimitat de conduite, în dependență de cât de extensiv acestea sunt interpretate. La evaluarea previzibilității legislației aplicate atunci când se afectează dreptul la asociere, CtEDO examinează atât textul legii, cât și maniera în care aceasta a fost aplicată și interpretată de autoritățile naționale (Hot. *Jafarov și alții c. Azerbaijan*, para. 70 și 85).⁸

Spre exemplu, în cauza *Ecodefence și alții c. Rusiei*, para. 118,⁹ CtEDO a stabilit că definițiile „activitate politică” și „finanțare din străinătate” folosite potrivit Legii agenților străini din Federația Rusă în privința organizațiilor non-guvernamentale și președinților acestora nu au corespuns cerințelor de previzibilitate, iar examinarea judiciară nu a oferit garanții adecvate și eficiente împotriva discreției arbitrare și discriminatorii acordate executivului. Într-un alt caz

⁶ Hot. CtEDO *Partidul Comunist Unit din Turcia c. Turciei*, din 30 ianuarie 1998, para. 37: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58128>.

⁷ Hot. CtEDO *Kurdevicius și alții c. Lituaniei*, din 15 octombrie 2015, para. 108-110: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158200>.

⁸ Hot. CtEDO *Jafarov și alții c. Azerbaijan*, din 25 iulie 2012, para. 70 și 85: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-194613>.

⁹ Hot. CtEDO *Ecodefence și alții c. Rusiei*, din 14 iunie 2022, para. 118: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-217751>.

Împotriva Rusiei, *Taganrog LRO și alții*, para. 159,¹⁰ CtEDO a criticat interpretarea extrem de largă a definițiilor de „extremism” și „activitate extremistă” din legislația națională, împreună cu lipsa garanțiilor judiciare la examinarea cauzei de dizolvare a unei organizații religioase pentru faptul că acestea se considera superioară altor religii.

Astfel, CC are sarcina să ofere o interpretare rezonabilă a „scopurilor și activităților” care „militează” împotriva „principiilor statului de drept” și „suveranității independenței”, și în caz de necesitate să stabilească care fapte pot și care nu pot fi încadrate în aceste temeuri, pentru ca soluția acesteia să corespundă cerinței de măsură „prevăzută de lege”.

Ingerința trebuie să urmărească un scop legitim

Orice ingerință în dreptul la libera asociere trebuie să urmărească cel puțin unul din scopurile legitime prevăzute în art. 11 para. (2) din CEDO: securitate națională, siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei ori a drepturilor și a libertăților altora. Excepțiile de la dreptul la asociere liberă trebuie să fie interpretate îngust, de aceea enumerarea lor este exhaustivă și definirea lor este în mod necesar restrictivă (*Hot. Sidiropoulos și alții c. Greciei*, para. 38).¹¹

De regulă, CtEDO nu se aprofundează prea mult în analiza acestui aspect atât timp cât autoritățile demonstrează o legătură logică între măsura aplicată și unul din scopurile legitime menționate expres în art. 11 para. (2) CEDO. În sesizarea depusă de Guvern se pune în discuție necesitatea prevenirii activităților care subminează democrația sau afectează independența și suveranitatea statului. Deși Guvernul nu este explicit în identificarea unui sau mai multor scopuri legitime pentru dizolvarea partidului în cauză, acestea pot fi deduse din faptele și argumentele prezentate. Printre acestea pot fi invocate: securitatea națională, apărarea ordinii, prevenirea infracțiunilor sau protecția drepturilor și a libertăților altora. În ultimă instanță, este responsabilitatea CC să stabilească corect scopul legitim în cazul luării deciziei de a declara neconstituțional PP „Șor”.

Ingerința trebuie să fie necesară într-o societate democratică

La evaluarea faptului dacă o măsură ce restricționează dreptul la asociere este „necesară într-o societate democratică” CtEDO examinează o serie de elemente, și anume: a) dacă ingerința răspunde unei „necesități sociale imperioase” și b) dacă ingerința este proporțională cu scopul legitim urmărit. La evaluarea proporționalității măsurii care restrânge dreptul la libera asociere cu scopul urmărit, autoritățile trebuie să evalueze minuțios severitatea și proporționalitatea sancțiunii aplicate, precum și să aducă motive „suficiente și rezonabile” în susținerea acesteia (*Hot. Gorzelik și alții c. Poloniei*, para. 95-96).¹²

Dacă ingerința răspunde unei „necesități sociale imperioase”

Republica Moldova trece în prezent printr-o perioadă complicată de tranziție de la un stat cu democrație fragilă și instituții publice nefuncționale și afectate de corupție endemică, la un stat de drept, cu o democrație dezvoltată și instituții puternice. Aceste provocări sunt în continuare agravate de conflictul militar regional în plină desfășurare (invazia Ucrainei de către Federația Rusă), care a provocat și aprofundat criza economică și energetică din Republica Moldova (provocate indirect de război, precum și direct prin acțiunile Federației Ruse).¹³

În aceste condiții, instituțiile statului trebuie să ia în serios orice amenințări credibile ce țin de subminarea democrației sau independenței și suveranității Republicii Moldova. În cazul în care CC va constata că există suspiciuni rezonabile că PP „Șor” acționează cu suportul și în serviciul

¹⁰ Hot. CtEDO *Taganrog LRO și alții c. Rusiei*, din 7 iunie 2022: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-217535>.

¹¹ Hot. CtEDO *Sidiropoulos și alții c. Greciei*, din 10 iulie 1998, para. 38: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58205>.

¹² Hot. CtEDO *Gorzelik și alții c. Poloniei*, din 17 februarie 2004, para. 95-96: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61637>.

¹³ Spre exemplu, articolul portalului *Mold-street*: „Cât ne va costa șantajul energetic rusesc: peste un miliard de euro, a calculat Guvernul”: <https://www.mold-street.com/?qo=news&n=14984>.

intereselor altui stat (în special atunci când acesta este un stat nedemocratic, care a fost exclus din Consiliul Europei¹⁴ și este responsabil de crime de război și acte de teroare în Ucraina¹⁵) cu scopul de a debarca o guvernare democratic aleasă și pentru readucerea Republicii Moldova în zona de influență a Federației Ruse, limitarea dreptului la libera asociere al acestui partid ar putea fi considerată că răspunde unei „nevoi sociale imperioase”.

Totuși, potrivit standardelor CtEDO, la evaluarea și constatarea „nevoii sociale imperioase”, CC ar trebui să se focuseze pe următoarele aspecte: (1) dacă există probe plauzibile că riscul pentru democrație, având în vedere că existența acestuia a fost demonstrat, este suficient de eminent, (2) dacă acțiunile și discursurile liderilor și membrilor partidului politic în cauză îi este imputabilă partidului ca tot întreg și (3) dacă acțiunile și discursurile imputabile partidului politic formează un tot întreg ce creează un tablou clar al unui model de societate conceptul și promovat de partid, acesta fiind incompatibil cu conceptul unei „societăți democratice” (Hot. *Refah Partisi și alții c. Turciei*, para. 104).¹⁶

Dacă ingerința este proporțională cu scopul legitim urmărit

La examinarea restricțiilor ce țin de dreptul la libera asociere, CtEDO face diferență între diferite tipuri de asociații. Având în vedere importanța rolului care îl au în societate, partidele politice beneficiază de un grad mai înalt de protecție în raport cu asociațiile non-politice, și argumentele aduse în favoarea restricțiilor aplicate primei vor fi examinate mult mai minuțios de CtEDO (Hot. *Vona c. Ungariei*, para. 58).¹⁷

Reieșind din competențele prevăzute de Constituție, CC poate da una din două soluții: să respingă sesizarea depusă de Guvern, menținând astfel status-quo-ul sau să admită sesizarea și să declare PP „Șor” drept un partid neconstituțional, ceea ce ar duce inevitabil la dizolvarea acestuia. Astfel, testul proporționalității ingerinței cu scopul urmărit urmează a fi examinat anume din perspectiva dizolvării partidului.

Dizolvarea unei asociații este o măsură dură ce presupune consecințe semnificative, care poate fi luată doar în cele mai serioase cazuri (Hot. *Rhino și alții c. Elveției*, para. 62).¹⁸ Există un șir de cauze în care CtEDO a considerat justificată dizolvarea asociațiilor de autoritățile naționale. Aceste cauze au în comun faptul că acțiunile imputate asociațiilor lichidate erau suficient de grave ca să determine măsurile aplicate, implicând, spre exemplu, proteste împotriva romilor și parade paramilitare (c. *Vona c. Ungariei*)¹⁹ sau relații cu o organizație teroristă (c. *Herri Batasuna c. Spaniei*).

În cauza dată, autorul sesizării a prezentat un șir de fapte și acuzații în susținerea dizolvării partidului în cauză. În esență, acestea se referă la (1) un număr de cauze penale pornite împotriva liderilor și a membrilor PP „Șor”, printre care se numără dosarul privind „Frauda bancară” a președintelui partidului, Ilan Șor, și dosarul privind finanțarea partidului de un grup criminal organizat în care este implicată vice-președinta partidului, Marina Tauber; (2) încălcări electorale repetate ce țin în mare parte de finanțarea partidului, sancționate de organele electorale și confirmate de instanțele de judecată și (3) primirea de către PP „Șor” a suportului financiar și expertizei din partea serviciilor secrete și agenților din Federația Rusă pentru a

¹⁴ Opinia Adunării Parlamentare a Consiliului Europei privind „Consecințele agresiunii Federației Ruse împotriva Ucrainei”: <https://pace.coe.int/en/files/29885/html>.

¹⁵ Comunicat oficial: „Parlamentul European a declarat Rusia drept stat sponsor al terorismului”: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221118IPR55707/european-parliament-declares-russia-to-be-a-state-sponsor-of-terrorism>.

¹⁶ Hot. CtEDO *Refah Partisi și alții c. Turciei*, din 13 februarie 2003, para. 104: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60936>.

¹⁷ Hot. CtEDO *Vona c. Ungariei*, din 9 iulie 2013, para. 58: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-122183>.

¹⁸ Hot. CtEDO *Asociația Rhino și alții c. Elveției*, din 11 octombrie 2011, para. 62: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-106893>.

¹⁹ Spre exemplu, în cauza CtEDO *Vona c. Ungariei*, din 9 iulie 2013,¹⁹ reclamantul era Președintele „Asociației Gărzilor Ungariei”, fondată de membrii partidului politic „Mișcarea pentru o Ungarie mai bună”. Asociația la rândul său a fondat „Mișcarea Gărzilor din Ungaria”. Asociația a fost dizolvată de curțile naționale pe motiv că „Mișcarea Gărzilor din Ungaria” a organizat proteste cu mesaje rasiste în regiunile în care locuiau preponderent persoane de etnie romă, implicând uniforme în stil militar, comenzi, saluturi și formațiuni similare unei mișcări naziste din Ungaria. CtEDO a considerat justificată lichidarea asociației în condițiile în care protestele organizate aveau drept scop intimidarea unei etnii minoritare, acțiuni inacceptabile din perspectiva CEDO, iar mișcarea obținea tot suportul organizațional de la asociație.

sabota actuala guvernare și parcursul european al țării cu scopul de a readuce Republica Moldova în zona de influență a Rusiei.

Cu referire la primele două seturi de acuzații, menționăm că la evaluarea gravității riscului pentru democrație în cauze de dizolvare a partidelor, CtEDO ia în considerare aspecte precum sunt actele statutare ale partidului (Hot. *Vona c. Ungariei*, para. 8 și 59)²⁰ și discursurile membrilor partidului (Hot. *Refah Partisi și alții c. Turciei*, para. 111-115).²¹ Aceste elemente de fapt combinate cu acțiunile concrete ale membrilor partidului pot să scoată în evidență intențiile și viziunea partidului care ar fi contrară principiilor democratice. Nu în mod întâmplător, textul Constituției folosește la art. 41 alin. (4) sintagma de partide care „militează” împotriva principiilor democratice sau a suveranității și independenței țării. A „milita” înseamnă a desfășura o activitate intensă într-un domeniu, social, politic; a lupta pentru un principiu, o cauză.²²

Astfel, reieșind din aceste standarde și prevederi constituționale, pentru a justifica dizolvarea unui partid, nu este suficientă enumerarea pasivă a tuturor infracțiunilor de care membrii partidului sunt învinuiți sau a tuturor instanțelor în care aceștia au comis abateri ce țin de ființarea partidului. Deși fiecare din aceste elemente sunt grave pentru un partid cu reprezentare parlamentară, legislația națională prevede mecanisme și consecințe specifice de natură electorală și/sau penală pentru sancționarea și prevenirea acestora. Astfel, încălcarea legislației penale sau electorale în mod repetat de un partid nu egalează neapărat cu „militarea împotriva principiilor democratice”. Pentru aceasta autoritățile trebuie să demonstreze dacă toate aceste acțiuni creează un tablou clar al unui model de societate conceput și promovat de partid, contrar principiilor unei „societăți democratice” (*mutatis mutandis* Hot. *Refah Partisi și alții c. Turciei*, para. 104).²³ Pentru a justifica dizolvarea unui partid autoritățile trebuie să elucideze în egală măsură atât acțiunile, cât și intențiile partidului, ca tot întreg, de a submina democrația din Republica Moldova.

În ceea ce ține de al treilea set de fapte, cu privire la colaborarea PP „Șor” cu agenți din Federația Rusă pentru a sabota guvernarea și parcursul european, ce implică în mod inevitabil consecințe vădit negative pentru democrația și suveranitatea Republicii Moldova, natura acestei acuzații și toate implicațiile ce rezultă din aceasta sunt atât de grave, încât autoritățile, înainte să o examineze prin testul proporționalității, ar trebui să se asigure că acestea rezultă dintr-o bază probatorie solidă și suficientă.²⁴ Acest lucru este crucial în condițiile în care CtEDO analizează în astfel de cazuri dacă autoritățile naționale au aplicat standardele care erau în conformitate cu principiile ce rezultă din art. 11 CEDO, și mai mult, dacă și-au bazat decizia pe o evaluare acceptabilă a faptelor cauzei (Hot. *Gorzelik și alții c. Poloniei*, para. 95-96).

În final, în cazul constatării celui de-al treilea set de fapte menționate în sesizare, pentru a satisface principiul proporționalității în cazurile de dizolvare, CC trebuie să demonstreze că nu există alte metode de a atinge aceleași scopuri cu un impact redus asupra dreptului la libera asociere (Hot. *Adana TAYAD c. Turciei*, para. 36).²⁵ În acest context, urmează a fi examinat dacă alte măsuri administrative, electorale sau penale pot soluționa problemele constatate în activitatea partidului.

Spre exemplu, art. 21 din Legea cu privire la partidele politice prevede un mecanism alternativ prin care, în cazul în care un partid politic aduce „prejudicii grave pluralismului politic sau principiilor democratice fundamentale”, Ministerul Justiției poate cere partidului încetarea acestor acțiuni, iar în caz de repetare a acestor acțiuni, poate solicita instanței de judecată suspendarea activității partidului pe un termen de până la 6 luni. Dacă, în pofida acestei măsuri,

²⁰ Hot. CtEDO *Vona c. Ungariei*, din 9 iulie 2013, para. 8 și 59.

²¹ Hot. CtEDO *Refah Partisi și alții c. Turciei*, din 13 februarie 2003, para. 111-115.

²² <https://dexonline.ro/definitie/milita>

²³ Hot. CtEDO *Refah Partisi și alții c. Turciei*, din 13 februarie 2003, para. 104.

²⁴ La acest capitol, este important de menționat că în cadrul cauzei de verificare a constituționalității unui partid, CC urmează să examineze elementele de fapt și de drept prezentate de părți ce au poziții opuse, aceasta urmează să examineze probele prezentate de aceștia și să le dea o apreciere. CC, în esență, va acționa în calitate de instanță de contencios. În aceste condiții, pentru a da o soluție compatibilă cu standardele CEDO în calitate de ultimă instanță ce se poate expune pe marginea subiectului constituționalității unui partid și reieșind din art. 6 alin. (2) din Codul jurisdicției constituționale,²⁴ CC trebuie să aibă competența să examineze toate probele prezentate și să le dea o apreciere, fără a fi nevoie de constatarea acestor fapte de alte autorități naționale.

²⁵ Hot. *Adana TAYAD c. Turciei*, din 21 iulie 2020, para. 36: <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-204123>.

partidul va repeta aceste acțiuni, Ministerul Justiției poate cere instanțelor de judecată dizolvarea partidului.²⁶ Totuși, la evaluarea acestei alternative, CC trebuie să ia în considerare faptul că experiența din ultimii ani a demonstrat că instanțele de judecată nu reprezintă în prezent un mecanism eficient de contracarare a cazurilor ce conțin elemente de crimă organizată sau corupția mare, inclusiv când acestea au vizat reprezentanții PP „Șor”.²⁷

CONCLUZII

În concluzie, având în vedere prevederile constituționale și standardele CtEDO ce rezultă din dreptul la libertatea de asociere și dreptul la un proces echitabil, Curtea Constituțională urmează să dea o soluție în acest caz în urma unui proces în care este garantat dreptul părților de a-și prezenta pozițiile și probele. Curtea Constituțională urmează să-și bazeze decizia pe propria apreciere a faptelor și probelor din cauză, reieșind din standardele europene relevante acestui caz. În acest context, încurajăm Curtea Constituțională să examineze fiecare acuzație considerată de Curte admisibilă prin prisma testului proporționalității stabilit de CtEDO și descris în cadrul acestei opinii și să se asigure că acestea rezultă dintr-o bază probatorie solidă și suficientă.

²⁶ Legea nr. 294 cu privire la partidele politice din 21 decembrie 2007:
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130987&lang=ro.

²⁷ Spre exemplu, dosarul lui Ilan Șor privind implicarea acestuia în fraudă bancară în anul 2014 se află din anul 2017 la etapa examinării dosarului în apel, fără o soluție finală în acest caz de importanță majoră de 8 ani: <https://www.zdg.md/stiri/stiri-justitie/doc-dosarul-deputatului-fugar-ilan-sor-se-afla-inca-la-etapa-audierii-martorilor-dupa-un-an-de-cand-a-fost-repartizat-la-curtea-de-apel-chisinau-astazi-va-avea-loc-o-noua-sedinta-de-judecata/>.



Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE) a fost înființat în martie 2015 în calitate de centru de analiză și cercetare (eng.: think-tank) independent, non-profit și apolitic. Misiunea IPRE este de a accelera integrarea europeană a Republicii Moldova prin promovarea reformelor sistemice, sporirea democrației participative și consolidarea rolului cetățenilor în procesele decizionale la nivel național și local.

IPRE este membru al Platformei Naționale a Forumului Societății Civile a Parteneriatului Estic (www.eap-csf.eu), co-inițiator al Forumului Parteneriatului Estic al Centrelor de Cercetare (EaP Think-Tank Forum) lansat în anul 2017 la Chișinău.

Adresa: Str. București 90, of. 20
Chișinău, MD-2001, Republica Moldova
Tel.: + 373 22 788 989
E-mail: info@ipre.md
Web: www.ipre.md



Această opinie a fost elaborată în cadrul proiectului IPRE "Asigurarea unui sistem de justiție integru, eficient și independent în Republica Moldova" susținut financiar de Fundația Soros Moldova. Conținutul publicației reprezintă opinia experților GEJ responsabili de elaborare acesteia și nu reflectă neapărat poziția Fundației Soros Moldova.